

## Tilburg University

### Een ongewenst preferendum

Boogers, M.J.G.J.A.; de Graaf, L.J.

*Publication date:*  
2008

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Boogers, M. J. G. J. A., & de Graaf, L. J. (2008). *Een ongewenst preferendum: Een evaluatie van het Arnhemse preferendum van 6 juni 2007 over Rijnboog-Havenkwartier*. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Een ongewenst preferendum

*Een evaluatie van het Arnhemse preferendum van 6 juni 2007 over Rijnboog-Havenkwartier*

februari 2008

Dr. Marcel Boogers

Dr. Laurens de Graaf

TILBURGSE SCHOOL VOOR POLITIEK EN BESTUUR



# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Achtergrond en opzet evaluatie .....</b>	<b>2</b>
1.1	Preferendumtraject .....	2
1.2	Bijzonderheden .....	3
1.3	Vragen .....	4
<b>2.</b>	<b>Voorgeschiedenis .....</b>	<b>5</b>
2.1	Van Paradijs tot referendum .....	5
2.2	Terugblik .....	11
<b>3.</b>	<b>Preferendumcampagne en referendum .....</b>	<b>12</b>
3.1	Hoop en vertrouwen .....	12
3.2	Preferendumkeuzes .....	12
3.3	Uitgangspunten referendum .....	17
3.4	Boycot .....	18
3.5	Informeren of overtuigen? .....	21
3.6	Het signaal van de kiezers .....	23
3.7	Dammen op een schaakbord .....	24
<b>4.</b>	<b>Lessen en leerervaringen .....</b>	<b>26</b>
4.1	Mislukking en succes .....	26
4.2	Timing en opkomst .....	27
4.3	Preferendumcampagne .....	29
4.4	Preferendum .....	31
4.5	Lokale democratie .....	35
	<b>Bijlage I: Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>38</b>
	<b>Bijlage II: Andere referendumervaringen in Nederland .....</b>	<b>41</b>
	<b>Bijlage III: Lijst met gesprekspartners .....</b>	<b>45</b>

# 1. Achtergrond en opzet evaluatie

## 1.1 Preferendumtraject

Op 13 februari 2006 heeft de gemeenteraad van Arnhem een amendement en een motie aangenomen over de invulling van het Havenkwartier Rijnboog. Daarbij is besloten dat verschillende varianten van de haven in een zogenaamd preferendum aan de Arnhemse bevolking worden voorgelegd. Op 31 oktober 2006 heeft de raad het Plan van Aanpak hiervoor vastgesteld. Volgens dit Plan van Aanpak moet het preferendumtraject ertoe bijdragen dat de uiteindelijke keuze die wordt gemaakt rond het Havenkwartier de voorkeur van de Arnhemmers weerspiegelt.

### *Opkomst en uitslag*

Het preferendum Rijnboog-Havenkwartier dat op 6 juni 2007 is gehouden, vormt zo het sluitstuk van een uitgebreid interactief planproces waarbij na een stadsdialoog drie varianten zijn ontwikkeld voor de ontwikkeling van het Havenkwartier: 'Kort', 'Lang' en 'Sluis'. Deze varianten zijn op 23 april 2007 vastgesteld door de raad. Daarbij heeft de gemeenteraad vooraf aangegeven dat ze de uitslag van het preferendum zal overnemen wanneer meer dan 30% van de Arnhemmers een geldige stem zou uitbrengen. Wanneer deze opkomstdrempel niet gehaald wordt zou de raad de uitkomst serieus nemen en mede op basis daarvan zelf kiezen voor de beste variant. Op de referendumdag bleek de opkomstdrempel inderdaad niet te worden gehaald. De opkomst van 10,2% zorgde ervoor dat het preferendum ongeldig was. Van de mensen die wel waren gaan stemmen, koos 11,7% voor Kort, 41,3% voor Lang, terwijl 47,0% zijn voorkeur voor Sluis uitsprak. Deze keuze voor Sluis werd later ook overgenomen door de gemeenteraad.

### *Evaluatie*

In het Plan van Aanpak Preferendum Rijnboog-Havenkwartier is aangegeven dat het preferendum zal worden geëvalueerd. Het college van B&W van Arnhem heeft de *Tilburgse School voor Politiek en Bestuur* van de Universiteit van Tilburg gevraagd om een beoordeling te geven van het verloop en de uitkomsten van het Arnhemse preferendum, met een bijzondere aandacht voor de transparantie van het proces, de rol van het bestuur en van politieke partijen, de positie van de preferendumcommissie en de verkiezings- en informatiecampagne. Aan de hand hiervan zullen in dit rapport tevens uitspraken worden gedaan over de meerwaarde van raadplegende referenda, zoals het preferendum, voor de kwaliteit van de lokale democratie in Arnhem.

## 1.2 Bijzonderheden

Het preferendum is het eerste referendum dat in Arnhem is gehouden. Net zoals in andere gemeenten waar het (p)referenduminstrument voor het eerst wordt beproefd, is het als democratische vernieuwing op een ingewikkelde manier verbonden met het geheel van normen, routines en verhoudingen dat de politieke cultuur van de gemeente vormt. Aan de ene kant is het preferendum ingebed in de heersende politieke cultuur. De rolopvattingen en rolverwachtingen die burgers, organisaties, politici en politieke partijen van zichzelf en elkaar hebben tijdens het preferendum, weerspiegelen de heersende politieke cultuur. Aan de andere kant is het preferendum voortgekomen uit een zekere mate van onvrede met de kwaliteit van de lokale democratie. Het is gericht op verandering en daagt de bestaande normen, routines en verhoudingen in de lokale politiek juist uit. Het object van verandering (de lokale politieke cultuur) is tevens het kader van waaruit het veranderingsinstrument (het preferendum) door de betrokkenen wordt beschouwd. Dit betekent dat de gang van zaken rond het preferendum vanuit verschillende, vaak tegenstrijdige, perspectieven wordt beoordeeld.

### *Eigen logica*

Wat het preferendum verder bijzonder maakt, is dat het een heel nieuw element toevoegt aan de lokale democratie. Waar de raad zich richt op het vertegenwoordigen en het afwegen van belangen en opvattingen, en een stadsdialoog gekenmerkt wordt door rechtstreekse interactie en overleg tussen betrokkenen, geldt bij het preferendum de stem van de meerderheid voor één keuzeoptie. Het is daarom de vraag hoe het preferendum zich verhoudt tot de representatieve democratie van de gemeenteraad en de deliberatieve democratie van een open planproces zoals de stadsdialoog. Ieder democratisch proces heeft immers zijn eigen logica die andere eisen stelt aan de rol en positie van burgers, belanghebbenden, politieke partijen, politici en bestuurders. Dit maakt discussies over de waardering van de preferendumuitkomst en –opkomst bij voorbaat al ingewikkeld. Omdat bij de besluitvorming over de Rijnboog alle drie de democratische processen zijn doorlopen, is het verder van belang na te gaan hoe het verloop en de uitkomsten van de besluitvorming in de raad, de stadsdialoog en het preferendum elkaar hebben beïnvloed. Opvattingen van betrokkenen over raadsdebatten of de stadsdialoog kunnen immers gemakkelijk doorwerken in de preferendumcampagne en in de discussie over de preferendumuitkomst.

### *Referendumervaringen elders*

Het Arnhemse preferendum neemt in de Nederlandse referendumpraktijk een bijzondere plaats in. In tegenstelling tot de meeste lokale referenda die een correctief karakter hebben (gericht op het tegenhouden van een gemeentelijk besluit), worden in dit consultatieve preferendum verschillende keuzeopties aan de kiezer voorgelegd. Hiervan zijn er in Nederland slechts enkele

voorbeelden, waarvan het referendum over het Utrechtse Stationsgebied het meest bekend is. Een aantal maanden voorafgaand aan het Arnhemse referendum, heeft ook Beverwijk een consultatief referendum gehouden waarin de kiezer zich mocht uitspreken over twee keuzeopties. Het is de vraag hoe de Arnhemse ervaringen zich verhouden tot referendumervaringen elders en wat daarvan kan worden geleerd.

### 1.3 Vragen

Om de gang van zaken rond het Referendum Rijnboog-Havenkwartier goed te kunnen beoordelen en hieruit lessen te kunnen trekken voor de toekomst, staan de volgende vragen centraal in deze evaluatie:

1. *Hoe is het Plan van Aanpak Referendum tot stand gekomen, wat waren de ideeën en verwachtingen die hieraan ten grondslag lagen?*
2. *Hoe is de stadsdialoog verlopen: wat was de rol en positie van raad, gemeentebestuur en betrokkenen uit de samenleving bij de ontwikkeling van de uiteindelijke keuzeopties voor het Havenkwartier?*
3. *Hoe is de referendumcampagne verlopen: welke rol hebben het gemeentebestuur, partijen, organisaties en de media hierin gespeeld; wat was de dynamiek van de campagne, waardoor werd deze beïnvloed en op welke manier had dit gevolgen voor de uiteindelijke uitslag van het referendum?*
4. *Hoe is de referendumuitslag beoordeeld in het licht van de referendumverordening en de uitgesproken intentie om de uitslag te volgen als meer dan 30% van de kiezers een geldige stem uitbrengt? Wat zijn de gevolgen van het referendum voor de besluitvorming over het Havenkwartier? Hoe is dit beoordeeld door de politiek en de publieke opinie?*
5. *Welke lessen kunnen er uit het verloop en de uitkomsten van het referendum worden getrokken voor de referendumverordening en de taak en rol van de referendumcommissie?*
6. *Welke lessen kan Arnhem leren van andere referenda in Nederland?*
7. *Wat is de toegevoegde waarde van het referendum voor de kwaliteit van de lokale democratie in Arnhem?*

#### *Opzet rapport*

Het Arnhemse referendum staat niet op zichzelf. Het vormt een onderdeel van een langlopend besluitvormingsproces over de ontwikkeling van het Zuidelijk deel van het stadscentrum. Verder is het ingebed in de eigen karakteristieken van de Arnhemse politieke cultuur. Deze achtergrondinformatie is relevant om de gebeurtenissen rond het referendum goed te kunnen begrijpen; in hoofdstuk 2 zal hier dieper op worden ingegaan. In hoofdstuk 3 wordt de

preferendumcampagne en het feitelijke referendum beschreven, waarna hoofdstuk 4 ingaat op de lessen en leerervaringen die er hieruit kunnen worden getrokken voor de spelregels en campagnestrategieën bij toekomstige (p)referenda. Hierbij tevens worden ingegaan op de betekenis van het (p)referendum voor de kwaliteit van de Arnhemse lokale democratie.

## 2. Voorgeschiedenis

### 2.1 Van Paradijs tot preferendum

De besluitvorming over Rijnboog kent een lange voorgeschiedenis. Vanaf het eind van de jaren '90 wordt er nagedacht over de manier waarop het gebied tussen Rijn, station en binnenstad kan worden vernieuwd. Het besef groeit dat het gebied meer dan nu het geval is kan bijdragen aan de ontwikkeling van de binnenstad. In 1999 haalt de gemeente Arnhem de stedenbouwkundige Sjoerd Soeters binnen, die als opdracht krijgt om een plan te ontwerpen dat de kloof tussen de binnenstad en de Rijnkade overbrugt. Hij presenteert het plan "Het Paradijs" dat tot veel veranderingen in de binnenstad moet leiden. Zijn voorstel leidt niet meteen tot veel enthousiasme. Om die reden worden ook andere architecten aangezocht, zoals Ben van Berkel en Frank O. Gehry. Om een nieuwe start van het planproces te markeren, wordt het Paradijs-gebied in 2000 omgedoopt tot Rijnboog. Er komt een projectbureau Rijnboog waarin behalve de gemeente Arnhem ook een corporatie, twee projectontwikkelaars en twee beleggers participeren. Onder leiding van wethouder Henri Lenferink wordt een masterplan voor Rijnboog voorbereid, waarmee de raad zich kan uitspreken over de stedenbouwkundige ontwikkeling van dit gebied.

#### *Water naar de stad*

In maart 2001 wordt de Spaanse architect en stedenbouwkundige Manuel de Solà-Morales door het projectbureau Rijnboog benaderd om een stedenbouwkundige visie te geven op het Rijnbooggebied. Ook hij krijgt de opdracht om een verbinding te leggen tussen de binnenstad en de Rijnkade, maar hij kiest voor een radicaal andere oplossing als Soeters. De binnenstad wordt niet naar de Rijn gebracht, maar de Rijn komt met een haven naar de binnenstad toe. Het plan van De Solà-Morales wordt bij het projectbureau en het college met veel enthousiasme ontvangen. Na doorberekening van het plan van De Solà-Morales, blijkt dat er voldoende opbrengsten tegenover de kosten staan. In februari 2002 is duidelijk dat de plannen van de Spaanse architect kunnen rekenen op een politieke meerderheid in de raad en het college.

#### *Twijfels over een haven*

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 wordt een nieuwe coalitie gevormd: CDA, GroenLinks, PvdA, VVD en Zuid Centraal. De politieke steun voor het havenplan van De Solà-Morales wordt na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 wat onzeker. Niet alleen omdat de verkiezingen de machtsverhoudingen in de gemeenteraad flink hebben veranderd, maar ook omdat de invoering van dualisme de verhoudingen tussen gemeenteraad en college hebben gewijzigd. De gemeenteraad heeft hierdoor een zelfstandiger rol gekregen, en eist daarmee voor zichzelf een grotere rol op in de besluitvorming over Rijnboog. Verder slaat in de gemeenteraad



de stemming om over de havenplannen, zeker nu er na de eerste enthousiaste reacties ook steeds meer kritische geluiden te horen zijn. In april 2002 rijzen er in de raad twijfels over de haven en in juni is zelfs een meerderheid tegen. De meeste fracties prefereren een parkachtige omgeving boven een haven, met als argument dat dit een te grote ingreep is in het historisch karakter van de stad. In juli besluit de raad dat het college een plan moet uitwerken met als alternatief een park met veel oppervlaktewater, waarover in 2003 een referendum zal worden gehouden. Daarvoor zijn volwaardige alternatieven nodig voor het plan van De Solà-Morales. Volgens de architect is de haven een essentieel onderdeel van zijn Rijnboog-plan: zonder haven ook geen Rijnboog. Volgens wethouder Lenferink is er bovendien geen tijd voor alternatieve uitwerkingen, terwijl er ook bij de marktpartijen weinig draagvlak voor bestaat. In november hakt de raads werkgroep Rijnboog de knoop door: er kan geen referendum worden gehouden omdat er geen volwaardige alternatieven voor het plan van De Solà-Morales zijn. De voortgang van het plan-Rijnboog wordt hierdoor onduidelijk. Die onduidelijkheid wordt nog eens versterkt door het vertrek van wethouder Lenferink, die in februari 2003 burgemeester van Leiden wordt. Sander van Bodegraven (PvdA) wordt zijn opvolger als wethouder Ruimtelijke Ordening. In hetzelfde jaar (2003) geeft de raad de opdracht om een Masterplan op te stellen.

#### *Het Masterplan Rijnboog*

In januari 2004 komt er weer schot in de zaak als het Masterplan Rijnboog wordt gepresenteerd. De onderliggende diagnose van dit plan is dat het stedelijke gebied tussen binnenstad en de Rijn niet meer voldoet aan de eisen van een moderne stad als Arnhem. In het Masterplan (2004) wordt hier ook aan gerefereerd en worden vier toekomstige uitdagingen geformuleerd (gebaseerd op de toekomstvisie 'Arnhem 2015'):

1. De kwaliteit van de stedelijke samenleving moet zijn vergroot;
2. Het ontwikkelen van de economische mogelijkheden van de stad in samenhang met het relatief ontspannen karakter van de stad en haar milieukwaliteiten;
3. Het beter benutten van de stedelijke ruimte;
4. Het vergroten van de belevingswaarde van de stad.

Deze vier genoemde uitdagingen zijn in het Masterplan verder geconcretiseerd en gekoppeld aan zeven doelstellingen voor Rijnboog:

- A. Versterk de samenhang tussen binnenstad, de Rijn en Arnhem-Centraal;
- B. Draag bij aan revitalisering van de binnenstad;
- C. Verbeter de kwaliteit van de openbare ruimte en zorg voor effectief ruimtegebruik;
- D. Maak aantrekkelijke binnenstedelijke woonmilieus;
- E. Versterk de economische vitaliteit van Arnhem;
- F. Maak ruimte voor een rijk scala aan culturele functies;

G. Maak het Rijnbooggebied tot een plek waar Arnhemmers trots op zijn.

Samenvattend is volgens het Masterplan de centrale doelstelling voor de vernieuwing van het Rijnbooggebied: 'versterking van de vitaliteit en veelzijdigheid van Arnhem'.

#### *Het Masterplan in zwaar weer*

Nu het met de presentatie van het masterplan duidelijk wordt dat het college doorgaat met het havenplan van De Solà-Morales, verhardt het debat over Rijnboog. Tegenstanders zoals de vereniging Stadsschoon en de stichting Jansbeek Boven Water verzetten zich steeds nadrukkelijker tegen het plan, net als een aantal oppositiefracties. Ook in de wereld van stedenbouwkunde en architectuur ontstaat er discussie over het Masterplan: de gemeentelijke welstandscommissie laat zich in kritische bewoordingen uit over Rijnboog, terwijl de Rijksbouwmeester het plan juist veel lof toezwaait. De Welstandscommissie geeft uiteindelijk een positief advies over de havenplannen, maar noemt hierbij wel een aantal aandachtspunten. De gemeenteraad stelt op 28 juni 2004 het Masterplan vast, waarop het college een half jaar later met een "Plan van aanpak eerste fase Rijnboog" komt. In augustus 2005 blijkt dit plan van aanpak te moeten worden herzien als blijkt dat de financiële dekking ervan niet sluitend is. Dit geeft opnieuw voeding aan de kritieken op het plan. Wethouder van Bodegraven presenteert in september 2005 een herdefinitie van de eerste fase van het Rijnboog-plan.

#### *Roep om inspraak*

In een laatste poging om het plan tegen te kunnen houden en om de burger meer invloed op de ontwikkeling van Rijnboog te geven, nemen de partijen SP, ChristenUnie, Pro Arnhem, Zuid Centraal samen met Jansbeek Boven Water en Stichting Stadsschoon in februari 2006 het initiatief tot het houden van een correctief referendum over de herdefinitie van de eerste fase van het Rijnboog-plan. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de nieuwe referendumverordening die burgers de mogelijkheid geeft zelf een referendum aan te vragen. Omdat de partijen al actief waren in de stad met hun campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart, kost het hen niet erg veel moeite om de benodigde handtekeningen in te zamelen voor het referendumverzoek. In totaal worden 1765 handtekeningen verzameld, ruim 1000 meer dan de 750 handtekeningen die nodig waren. Tegelijkertijd wensen de toenmalige coalitiefracties (CDA, GroenLinks, PvdA, VVD en Zuid centraal) en Stadsbelang meer invloed op de uitwerking van de havenplannen. Omdat er verschillende opvattingen bestaan over zaken als de hoogte van de havenkade en de verkeersafwikkeling in de Zuidelijke binnenstad, vragen ze B&W om verschillende scenario's voor de havenontwikkeling uit te werken.

### *Referendum of preferendum?*

De aanvraag voor een correctief referendum brengt de coalitiefracties in grote verlegenheid. Hoewel Arnhem in 1993 een van de eerste gemeenten was met een referendumverordening, is er hier nog nooit een referendum gehouden. Nu burgers op grond van de nieuwe referendumverordening een referendum aanvragen, kan dat instrument ze eigenlijk niet worden onthouden. Temeer omdat verschillende coalitiefracties eerder hebben aangedrongen op een referendum over Rijnboog. Toch bestaan er grote praktische en politieke bezwaren tegen het referendum. Volgens de toenmalige coalitiefracties is de besluitvorming over Rijnboog al te ver gevorderd: het honoreren van het inleidende referendumverzoek zou de ontwikkeling van de plannen voor Rijnboog-Havenkwartier opschorten, waardoor toegezegde subsidies van de Rijksoverheid in gevaar zouden komen. Om toch enigszins tegemoet te komen aan het referendumverzoek, wordt een referendum over de invulling van het Havenkwartier voorgesteld. Daarbij wordt tevens gehoor gegeven aan de wens van de raad om verschillende scenario's voor de havenontwikkeling op te stellen. De raad neemt een motie aan die het college opdraagt havenvarianten te ontwikkelen, en neemt een amendement aan waarin wordt besloten dat de havenvarianten in een preferendum aan de bevolking worden voorgelegd.

### *Collegeonderhandelingen tussen SP en PvdA stranden op Rijnboog*

Op 7 maart 2006 zijn er gemeenteraadsverkiezingen. In de aanloop hiervan vormt Rijnboog één van de belangrijkste onderwerpen in de campagne van de verschillende politieke partijen. Bij de collegepartijen bestaat de vrees dat ze bij de verkiezingen zullen worden afgerekend op het niet gehonoreerde referendumverzoek, maar die vrees blijkt niet gegrond. Zowel de SP (van 3 naar 6 zetels) als de PvdA (van 8 naar 13 zetels) claimen de overwinning en voeren verkennende gesprekken om samen een college te vormen. Eind maart stranden de collegeonderhandelingen op Rijnboog. De PvdA vindt de mogelijkheid dat er geen haven komt onbespreekbaar, terwijl de SP voor de gemeenteraadsverkiezingen een felle campagne tegen de haven heeft gevoerd. Op 12 april 2006 wordt er een nieuw college gevormd bestaande uit PvdA, CDA en GroenLinks met als motto 'Iedereen doet mee'.

### *Het Plan van Aanpak Preferendum Rijnboog-Havenkwartier*

De nieuw verkozen raad stelt op 30 oktober 2006 het Plan van aanpak Preferendum Rijnboog – Havenkwartier vast. Het plan van aanpak bestaat uit drie stappen. De eerste stap is een stadsdialoog waarin betrokken en belangstellende burgers hun inbreng leveren aan de te ontwikkelen havenvarianten; de tweede stap is de preferendumcampagne waarin de kiezer geïnformeerd wordt over de voor- en nadelen van de verschillende havenopties; de laatste stap is het preferendum en de keuze die de gemeenteraad op grond van de preferendumuitslag maakt. Het hele traject zou er volgens het plan van aanpak toe moeten bijdragen dat de varianten de

voorkeuren van Arnhemmers weerspiegelen en dat de uiteindelijke keuze de variant met de meeste draagvlak zou opleveren.

### *Stadsdialoog*

In november 2006 start de officiële stadsdialoog over de haven. Het projectteam Rijnboog zoekt door middel van diverse communicatie-instrumenten het gesprek met de stad over Rijnboog. Daarbij staat alleen de inrichting van de haven ter discussie. Zoals in het Plan van Aanpak was afgesproken, worden de andere onderdelen van de eerste fase van het masterplan – zoals de geplande hoogbouw in Coehoorn-Zuid – niet besproken. Dat geldt ook voor de wenselijkheid van de havenontwikkeling als zodanig. Aan de stadsdialoog liggen inhoudelijke en procesmatige doelen ten grondslag. Inhoudelijk heeft de stadsdialoog tot doel om voorkeuren op te sporen, ideeën en aandachtspunten te verzamelen en de stad te informeren over de plannen en de speelruimte in het Havenkwartier. Procesmatig heeft de stadsdialoog tot doel om de betrokkenheid en het enthousiasme bij de planontwikkeling te vergroten en Arnhemmers te motiveren tot participatie met als doel om het draagvlak voor de uiteindelijke keuze te vergroten. In de stadsdialoog wordt er gebruik gemaakt van een mix van drie communicatiestrategieën:

1. Twee *stadsdebatten c.q. ateliers* op 7 december 2006 en 17 januari 2007. Deze debatten zijn bedoeld om een 'open platform' te bieden voor iedereen die zijn mening wil geven. Ook is het bedoeld om planmakers, belanghebbenden en betrokken met elkaar te 'verbinden'.
2. De inzet van *mobiele teams*. Deze mobiele teams moeten voor de zichtbaarheid van de stadsdialoog in de stad zorgen. Deze teams staan op vier verschillende (winkel)locaties met het doel om een zo'n breed mogelijk publiek te bereiken. Ook van de 'ongehoorde burger' moet worden achterhaald hoe deze over de havenplannen denkt. Er wordt informatie gegeven over de uitgangspunten, randvoorwaarden en de procedure van de stadsdialoog. Ook worden deze mobiele teams ingezet om meningen en ideeën te verzamelen. Hierbij wordt tevens gebruik gemaakt van sfeerbeelden die de wensen en opvattingen over de inrichting van de haven kunnen ondersteunen.
3. *Flitssessies*. De flitssessies zijn bedoeld om specifieke doelgroepen uit de stad, zoals ouderen, jongeren, ondernemers, architecten, etc. bij het debat over de toekomst van Rijnboog te betrekken.

### *Voorzichtig optimisme*

De stadsdialoog zorgt ervoor dat de discussie over Rijnboog in een ander vaarwater komt, waardoor de negatieve sfeer die was ontstaan geleidelijk verdwijnt. In tegenstelling tot wat lange tijd was gesuggereerd, blijkt er nu wel ineens ruimte om eigen accenten aan te brengen in het

plan van De Solà-Morales. De deelnemers aan de stadsdialoog krijgen het idee dat ze enige inbreng hebben over de invulling van het Havenkwartier en dat die inbreng op prijs wordt gesteld.

## **2.2 Terugblik**

Als wordt teruggeblikt op de besluitvorming over Rijnboog, dan vallen twee zaken op. Het eerste is dat de voorgestelde ontwikkeling van Rijnboog-Havenkwartier nooit onomstreden is geweest. Dat er op beslissende momenten een raadsmeerderheid werd gevormd voor de plannen, neemt niet weg dat er de nodige maatschappelijke en politieke kritiek bleef bestaan. Omdat er niet altijd even veel ruimte was voor een politiek en maatschappelijk debat over Rijnboog, kon deze kritiek hierin moeilijk een uitweg vinden. Dat is het tweede opvallende element in de besluitvorming over Rijnboog: dat het debat hierover betrekkelijk laat op gang kwam. De gedachtevorming over Rijnboog-Havenkwartier was lange tijd vooral een aangelegenheid van het college, de ambtenaren, projectontwikkelaars en investeerders. En toen het stedenbouwkundig plan van De Solà-Morales na een lange periode van stilte werd gepresenteerd, leek het dat inbreng vanuit de gemeenteraad of vanuit de bevolking onmogelijk was. Niet alleen omdat het college van B&W en investeerders het havenplan enthousiast omarmden, maar ook door de wijze waarop De Solà-Morales zijn plan presenteerde. Waar de meeste Nederlandse stedenbouwkundigen met houtskoolschetsen en vlekkenplannen nog veel ruimte laten voor discussie over de invulling ervan, wekte de nogal gedetailleerde weergave van het plan van De Solà-Morales meteen de suggestie dat er hierover niet meer te praten was. Het debat over Rijnboog spitste zich daarom meteen toe op de wenselijkheid van het havenplan en over de precieze invulling ervan, waarbij het vooral ging om technische zaken als de hoogte van de havenkade en het autoverkeer in de Weerdjesstraat. Door al deze factoren was het voor de lokale politiek en plaatselijke samenleving moeilijk om 'mee te groeien' met de keuzes die zijn gemaakt in de besluitvorming over Rijnboog-havenkwartier. Het grote publiek was daarom maar weinig betrokken bij de inhoud en achtergronden van de havenplannen. De stadsdialoog, die zich beperkte tot de inrichting van het Havenkwartier, moest hier in korte tijd verandering in brengen, zodat de kiezer goed geïnformeerd een weloverwogen oordeel zou kunnen geven tijdens het preferendum.

## **3. Preferendumcampagne en preferendum**

### **3.1 Hoop en vertrouwen**

Met de afronding van de stadsdialoog, waarin de Arnhemmers in flitssessies en ontmoetingen met mobiele teams hun wensen en voorkeuren over het Havenkwartier naar voren konden brengen, start half januari 2007 een nieuwe fase in de voorbereiding op het preferendum. Behalve dat er voor burgers herkenbare en duidelijk te onderscheiden havenvarianten moeten worden ontworpen, moet er ook worden nagedacht over de spelregels en over de vraagstelling voor het preferendum. Daarnaast wordt ook gestart met de opzet van de gemeentelijke preferendumcampagne. Alles wordt op alles gezet om ervoor te zorgen dat er voldoende kiezers – tenminste de 30% die volgens de referendumverordening nodig is om van een geldig referendum te kunnen spreken – naar de stembus zouden gaan om een voorkeur uitspreken voor één van de varianten. Het stadsbestuur is er niet helemaal gerust op dat dit gaat lukken. Bij het vaststellen van het plan van aanpak van het preferendum was men er nog van uitgegaan dat het preferendum half mei 2007 gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen zouden worden gehouden, maar door de vervroegde verkiezingen na de val van het derde kabinet-Balkenende moet het Arnhemse preferendum nu op eigen kracht kiezers naar de stembus zien te trekken. En dat zal niet eenvoudig zijn, temeer omdat dit de derde verkiezing op rij is, na de Tweede Kamerverkiezingen van november 2006 en de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2007. Toch putten het college van B&W en de communicatiemedewerkers van het projectbureau Rijnboog hoop uit het succesvolle verloop van de stadsdialoog over het Havenkwartier, die in de stad veel enthousiasme en betrokkenheid hadden gewekt. Een eerste opiniepeiling laat zien dat de plannen bij driekwart van de Arnhemmers bekend zijn; ongeveer tweederde spreekt de intentie uit zijn voorkeur voor één van de varianten bij het preferendum kenbaar te maken. De aanvankelijke twijfel over het slagen van het preferendum, slaat om in een voorzichtig vertrouwen.

### **3.2 Referendumkeuzes**

Zoals in het Plan van Aanpak Preferendum is afgesproken, kunnen de Arnhemmers kiezen uit havenvarianten die gebaseerd zijn op de door hun geuite voorkeuren. Om ervoor te zorgen dat er een duidelijke keuze voorligt, dienen de voorstellen goed vergelijkbaar te zijn en toch voldoende van elkaar te verschillen. Bij de voorbereiding op het preferendum laat het college van B&W zich ondersteunen door een onafhankelijke preferendumcommissie die advies geeft over de vraagstelling, de kiesdrempel en het preferendum vooraf toetst aan de Kieswet. De

preferendumcommissie pleit ervoor om met zo min mogelijk varianten te werken. De gemeenteraad kiest daarom voor een referendum met drie havenvarianten. Op aandringen van de ChristenUnie had de raad al eerder afgesproken dat zij de uitslag van het referendum zal respecteren.

#### *Variaties op varianten*

Een van de grootste uitdagingen bij de voorbereiding op het referendum, is het ontwerpen van de drie havenvarianten. Daarbij moeten de reacties van de deelnemers aan de stadsdialoog over acht havenopties (die hun namen ontleenden aan bekende Europese havensteden) op een herkenbare wijze worden teruggebracht tot drie keuzes die goed vergelijkbaar zijn en toch voldoende van elkaar verschillen. De werkgroep die zich hierover buigt (samengesteld uit vakspecialisten uit het ambtelijk apparaat, stedenbouwkundigen en vertegenwoordigers van projectontwikkelaars), richt zich daarbij vooral op de haalbaarheid en stedenbouwkundige kwaliteiten van de besproken acht varianten. Bij de ontwikkeling van de varianten wordt maar gedeeltelijk ingegaan op de discussiepunten uit de stadsdialoog. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar de beleving van het water. De uiteindelijke varianten onderscheiden zich dan ook vooral op dit punt. Hoewel veel reacties op de 'sfeerbeelden' die de acht havenvarianten hebben opgeroepen betrekking hadden op de architectonische invulling ervan, wordt hier niet verder op ingegaan omdat vooraf was afgesproken dat dit pas in de volgende fase (na het referendum) aan de orde zou zijn. Hierdoor wordt grotendeels voorbijgegaan aan de punten die volgens de deelnemers aan de stadsdialoog essentieel zijn, zoals de vraag of Arnhem een historische provinciestad of een moderne metropool moet zijn. Ook wordt niet goed duidelijk gemaakt wat er precies met de inbreng van belanghebbenden en belangstellenden is gebeurd. De uiteindelijke drie varianten – een met een korte haven ('kort'), een met een lange haven ('lang') en een met een sluis ('sluis') – zijn daarom geen duidelijk herkenbare weerspiegeling van hetgeen tijdens de stadsdialoog naar voren is gebracht. Het doel om referendumkeuzes te baseren op de voorkeuren van de Arnhemmers, wordt dus maar ten dele gerealiseerd.

#### *Vraagstelling*

Met het definiëren van de keuzeopties, is de vraagstelling van het referendum in grote lijnen bekend. Omdat de raad met het vaststellen van het Plan van Aanpak referendum de keuze heeft gemaakt dat er een invulling van het Havenkwartier komt, komt er geen 0-variant waarmee de havenplannen als geheel kunnen worden afgewezen. Om diezelfde reden wordt ook afgesproken dat een blanco stem ongeldig is. Hoe de Arnhemmers hun voorkeur voor de varianten kunnen bepalen, is nog een punt van discussie. De referendumcommissie, die het college hierover adviseert, maakt hierbij een afweging tussen het belang van een eenduidige en gemakkelijk te interpreteren verkiezingsuitslag en het belang van duidelijke en eenvoudig uit te

leggen spelregels. Een enkelvoudige vraagstelling naar de meest gewenste variant heeft als voordeel dat die voor de kiezer het meest eenvoudig is, maar heeft als nadeel dat de uitslag moeilijk te interpreteren kan zijn. Niet alleen als twee varianten evenveel stemmen halen, maar ook of als geen van de varianten een absolute meerderheid krijgt (bijvoorbeeld bij een 40-30-30 verdeling). In dat laatste geval zou de uitslag immers kunnen worden geïnterpreteerd als een afwijzing van de winnende variant (een meerderheid van 60% is immers tegen). Als alternatief wordt een preferendum met een meervoudige vraagstelling onderzocht. Hierbij geven kiezers aan wat hun eerste en tweede voorkeur, waarna kan worden bepaald welke variant de meeste eerste en tweede voorkeurstemmen heeft gehaald. Voordeel hiervan is dat de uitslag beter interpreteerbaar is (er is altijd een duidelijke winnaar), maar hiertegenover staat dat de spelregels hierdoor wel veel complexer worden. Uiteindelijk wordt gekozen voor een enkelvoudige vraagstelling, waarbij het risico van een lastig te interpreteren uitslag voor lief wordt genomen.

In de gemeenteraad leidt de voorgestelde vraagstelling van het preferendum nog tot enige discussie. De fracties van Pro Arnhem en Zuid Centraal laken opnieuw het ontbreken van een 0-optie, waarmee het preferendum volgens hen een 'democratische fopspeen' is geworden. De SP, die zich al eerder tegen de ontwikkeling van het Havenkwartier had gekeerd, meent dat de plannen nog niet rijp zijn voor een preferendum. Volgens de SP is er nog te veel onduidelijk over de financiële dekking van de voorstellen en over de invulling van het cultuurcluster. De VVD vindt de havenvarianten 'lang' en 'sluis' te weinig onderscheidend en pleit daarom voor een meervoudige vraagstelling. Daarbij zou eerst gekozen moeten worden tussen een korte of een lange haven, waarna bij de laatste optie gekozen kan worden tussen een haven met sluis of zonder sluis. Als de variant 'kort' met 40% zou winnen, zou democratische meerderheid (60%) die een lange haven variant wenst (met of zonder sluis) worden veronachtzaamd, zo betoogt de VVD. Een motie van die strekking krijgt geen steun van andere fracties. Ook moties van SP, ChristenUnie, Pro Arnhem en Zuid Centraal om alsnog een 0-optie in de vraagstelling op te nemen, vinden geen raadsmeerderheid. Uiteindelijk stemt de raad in met de voorgestelde vraagstelling: *'Welke variant heeft uw voorkeur: Variant Kort, Variant Lang of Variant Sluis?'*

#### *Stemprocedure*

Bij het vaststellen van de stemprocedure speelt de vrees dat de opkomstdrempel die de referendumverordening stelt, niet wordt gehaald. Hoewel de preferendumcommissie meent dat er bij een raadgevende volksraadpleging als deze geen dwingende noodzaak is om met een opkomstdrempel te werken, stelt ze niet voor om de opkomstdrempel van 30% te verlaten of te verlagen. Als tijdens het spel de spelregels (de referendumverordening) worden veranderd, zou het gemeentebestuur immers van democratische onzorgvuldigheid kunnen worden beticht. Verder zou hiermee het gevaar ontstaan dat een kleine selecte groep de preferendumuitslag gaat bepalen. Om de betekenis van de opkomst wat te relativeren, wordt nog eens benadrukt dat het



raadsleden vrij staat om de preferendumuitslag te volgen als de opkomstdrempel niet wordt gehaald. Het projectteam Rijnboog denkt verder na over de mogelijkheid om een alternatieve volksraadpleging buiten de bestaande referendumverordening te houden. Daarbij wordt ondermeer gedacht aan een online publieksenquête zoals die eerder in Nijmegen (Plein 1944) en Groningen (Groninger Forum) zijn gehouden. Het voordeel hiervan zou zijn dat eenvoudig en goedkoop grote groepen Arnhemmers kunnen worden bereikt, zonder dat men gebonden is aan de opkomstdrempel die de referendumverordening stelt. Dit idee wordt uiteindelijk verworpen omdat er een preferendum was toegezegd en de referendumverordening van toepassing was: de stemprocedure in de verordening volgt de kieswet. In het verlengde hiervan wordt ook nagegaan of de stemprocedure bij het preferendum niet online kan worden gehouden of, zoals bij waterschapsverkiezingen, schriftelijk. Omdat hieraan allerlei praktische bezwaren aan blijken te kleven, wordt uiteindelijk – op advies van de preferendumcommissie – vastgehouden aan de stemprocedure conform de kieswet. Met stemcomputers op stembureaus, net zoals bij alle andere verkiezingen.

### *Campagneplan*

Om de kiezers goed voor te bereiden op het preferendum, wordt een preferendumcampagne voorbereid die uit drie onderdelen bestaat. Het eerste onderdeel is de voorlichting over de werking van het preferendum. Omdat het preferendum voor Arnhem een democratische primeur is, moeten goed worden uitgelegd welke spelregels er gelden. Verder moet duidelijk worden gemaakt waarover de kiezer precies om advies wordt gevraagd en wat er met dat advies gaat gebeuren. Het tweede deel van de campagne richt zich op het verduidelijken van de nut en de noodzaak van het preferendum. De kiezer moet worden erop worden gewezen dat het belangrijk is om mee te beslissen over een majeur project als het Havenkwartier. Om discussies over de wenselijkheid van het Havenkwartier niet op te rakelen, wordt het belang van de Rijnboogplannen voor de stad niet sterk benadrukt. Het laatste onderdeel van de preferendumcampagne is de voorlichting over de drie havenvarianten, zodat duidelijk wordt wat er precies te kiezen valt. Wethouder Hoeffnagel richt zich vanuit zijn portefeuille burgerparticipatie op de voorlichting over het preferendum, terwijl wethouder Bodegraven als politiek verantwoordelijke voor de Rijnboogplannen de toelichting op de havenvarianten voor zijn rekening neemt.

Kern van de gemeentelijke campagne wordt een DVD waarop in *virtual reality* de drie havenvarianten inzichtelijk worden gemaakt. De bedoeling hiervan is om op aantrekkelijke wijze een driedimensionaal beeld te schetsen van de kwaliteiten van iedere variant. Iedere Arnhemmer zal de DVD per post thuisgestuurd krijgen. Aanvullend hierop wordt er een Kieskompas Havenkwartier ontwikkeld, waarmee geïnteresseerde burgers zich op Internet kunnen verdiepen in nadere details zoals het waterpeil van iedere havenvariant, de verwachte verkeersstromen in de Weerdjesstraat, de omvang van het winkelprogramma in vierkante meters en de basisafvoer

per seconde van de Jansbeek. Verder wordt gekozen voor maatschappelijke ambassadeurs die de preferendumcampagne een gezicht moeten geven. Hiervoor worden Arnhemmers benaderd die door hun beroep of maatschappelijke functie in een bepaald stadsdeel bekendheid bij de bevolking genieten. Ze gaan figureren op posters waarop ze aangeven waarom ze gaan stemmen en wat hun voorkeur is. Behalve met het vervaardigen van campagnemateriaal, wordt de preferendumcampagne ook voorbereid met het creëren van discussiefora waarin de argumenten voor en tegen de havenvarianten kunnen worden bediscussieerd. Als duidelijk zichtbaar herkenningpunt van de preferendumcampagne wordt een hartvormige arena op de Markt geplaatst waar debatten over de havenplannen kunnen worden gehouden.

Om nog eens te benadrukken dat de Arnhemse bevolking bepaalt hoe het Havenkwartier eruit gaat zien, en om discussies over gemeentelijke vooringenomenheid te vermijden, wordt gekozen voor een neutrale en zakelijke preferendumcampagne. De campagne dient te gaan over de voor- en nadelen van iedere variant. Om burgers zich hier een oordeel over te laten vormen, dient het accent te liggen op objectieve informatie over de drie varianten. De preferendumcommissie ziet erop toe dat iedere variant goed aan bod komt in de gemeentelijke communicatie. Bij het vervaardigen van 3-D animatiefilmpjes die op de preferendum-DVD gaan verschijnen, wordt nauwlettend in de gaten gehouden dat iedere variant op een even aantrekkelijke manier in beeld wordt gebracht en dat de voor- en nadelen van elke optie evenwichtig worden belicht. Om diezelfde reden wordt voor de campagneposters van de maatschappelijke ambassadeurs gekozen voor een eenvormig ontwerp.

#### *Rol raad*

Een laatste vraagstuk is hoe de politieke partijen zich dienen op te stellen tijdens de preferendumcampagne. Op advies van communicatiemedewerkers van het projectbureau Rijnboog stelt het college van B&W voor om de raadsleden een actieve rol te laten vervullen in de preferendumcampagne, waarbij zij de nut en noodzaak van het preferendum uitdragen en een rol spelen bij de opkomstbevordering. Voor de raadsleden van de fracties die het preferendum ondersteunen, levert dit een lastig dilemma op. Een actieve rol in de preferendumcampagne betekent immers ook dat men kan worden uitgedaagd inhoudelijk stelling te nemen voor of tegen de verschillende havenvarianten. Het mogelijk gevaar hiervan is dat het debat over de varianten een partijpolitieke discussie wordt die over de hoofden van burgers wordt gevoerd, met alle gevolgen voor de opkomst van dien. Daarnaast speelt voor sommige raadsleden ook een principieel punt: met het preferendum is de bevolking aan zet en moet de raad afstand bewaren. De raad vraagt immers de kiezer om advies over de invulling van het Havenkwartier; als raadsleden zich gaan mengen in discussies hierover zou een ingewikkelde rolvermenging kunnen ontstaan. Aan het verzoek van het college om per fractie één raadslid aan te wijzen die het gezicht van de campagne gaat vormen, wordt daarom nauwelijks gehoor gegeven.

### *Budget voor debat*

Om het maatschappelijk debat over de varianten te voeden, stelt de ChristenUnie voor om een budget ter beschikking te stellen aan maatschappelijke organisaties die een rol willen spelen in de preferendumcampagne. Dat voorstel wordt door een brede raadsmeerderheid ondersteund. Daarom wordt besloten een gedeelte van het campagnebudget in de vorm van een 'budget voor debat' ter beschikking te stellen aan maatschappelijke groeperingen. Voorwaarde voor subsidie is wel dat burgers worden gestimuleerd een keuze te maken voor een van de varianten die onderwerp is van het preferendum. Campagnevoeren tegen het Havenkwartier als geheel wordt dus niet gesubsidieerd. Iedere groepering kan maximaal €3.000 aanvragen. Het totale budget bedraagt €50.000. Politieke partijen zijn uitgesloten van deze bijzondere subsidieregeling.

## **3.3 Uitgangspunten preferendum**

Met het vaststellen van het plan van aanpak preferendum in februari en de uitwerking hiervan in de keuze voor de vraagstelling, stemprocedure en campagnestrategie, wordt een aantal uitgangspunten voor het preferendum vastgelegd die tezamen de logica van het preferendum bepalen. Deze uitgangspunten zijn – vanuit gemeentelijk perspectief bezien – voorwaarden voor het succes van het preferendum en zijn daarom leidend voor de opstelling van het college en de meeste raadsfracties.

### *a) Er komt een haven, en de stad bepaalt welke variant*

Het eerste uitgangspunt is dat de gemeenteraad een keuze heeft gemaakt voor de ontwikkeling van Rijnboog mét een haven, en dat de Arnhemmers mogen kiezen uit verschillende havenvarianten. Er wordt niet teruggekomen op eerdere raadsbesluiten dat er in Rijnboog een Havenkwartier komt (het vaststellen van het Masterplan Rijnboog in 2004 en de herdefinitie in 2006). Nut en noodzaak van de Rijnboogplannen zijn daarom geen thema tijdens de preferendumcampagne. Het preferendum beperkt zich tot de vraag wat voor een soort haven er moet komen, andere onderdelen van het plan Rijnboog staan niet ter discussie.

### *b) De preferendumkeuze behelst een zakelijke afweging tussen havenvarianten*

Omdat de vraag naar de wenselijkheid van de havenontwikkeling niet aan de orde is, is de politieke angel uit de discussie gehaald. Het debat richt zich alleen nog maar op de voor- en nadelen van de vastgestelde havenvarianten, op basis waarvan de kiezer uiteindelijk een zakelijke afweging maakt. De preferendumcampagne richt zich daarom vooral op het verstrekken van neutrale informatie over iedere variant.

*c) Het referendum is primair een zaak van de bevolking*

Het gemeentebestuur heeft gekozen voor de ontwikkeling van het Havenkwartier en vraagt de bevolking om advies over de wijze waarop het Havenkwartier moet worden ingevuld. Het referendum is daarmee primair een zaak van de bevolking. De gemeente faciliteert en ondersteunt het maatschappelijk debat over de voor- en nadelen van iedere variant, op basis waarvan de kiezer zijn uiteindelijke keuze bepaalt. Politieke partijen kunnen vanuit hun maatschappelijke rol een bijdrage leveren aan dit debat.

*d) Het referendum vergroot het draagvlak voor de havenontwikkeling*

Door de kiezers met een referendum te consulteren over de gewenste invulling van het Havenkwartier, komt er een plan dat kan rekenen op een groot draagvlak in de stad. Daarvoor is het van belang dat de bevolking een duidelijke keuze maakt voor één van de varianten. De mogelijkheid dat er geen absolute meerderheid is voor een keuzeoptie zet dit uitgangspunt wat onder druk. Dat geldt nog veel sterker voor de kans dat de opkomstdrempel niet wordt gehaald waardoor het referendum ongeldig is. Maar door vooraf te bepalen dat de raad ook bij een ongeldig referendum de keuze van de bevolking kan volgen, is hier afdoende rekening mee gehouden.

### **3.4 Boycot**

In de aanloop naar de referendumcampagne, beraden de tegenstanders van de havenplannen zich op de te volgen strategie. Ze wensen zich niet neer te leggen bij eerdere raadsbesluiten over de Rijnboogplannen, temeer omdat een geldige referendumaanvraag hierover is afgewezen. Aangezien het niet is gelukt om een 0-optie in de referendumvraagstelling op te laten nemen, besluiten de stichting Jansbeek Boven Water, de vereniging Stadsschoon en de politieke partijen SP, Pro Arnhem en Zuid Centraal tot een boycot van het referendum. Ieder voor zich, en later in gezamenlijk overleg, maken ze plannen voor een boycotactie tegen het referendum over het Havenkwartier. Behalve sterke politieke bezwaren tegen de haven, speelde daarbij – in ieder geval voor de SP – ook de bijkomstigheid dat de partij met een anti-havencampagne gemakkelijk zou kunnen meeliften op de gemeentelijke referendumcampagne. De gemeentelijke inspanningen om de havenplannen en het referendum onder de aandacht van het grote publiek te brengen, zouden zo kunnen worden gebruikt om zich als partij politiek te kunnen profileren.

*Pest, cholera en tyfus*

Als symbolische start van de boycotactie wordt de raadsvergadering van 23 april 2007 gekozen, waarin de vraagstelling en spelregels voor het referendum worden vastgesteld. Mede namens

Zuid Centraal en Pro Arnhem steekt SP-fractievoorzitter Elferink een redevoering af, waarin hij het democratisch karakter van de besluitvorming rond Rijnboog in scherpe bewoordingen bekritiseert. Het preferendum zou de kiezer geen echte keuze bieden: bij iedere variant wordt er immers gekozen voor financiële risico's, een elitair cultuurcluster en een 'dictaat van projectontwikkelaars'. De keuze die voorligt, zou er een zijn tussen 'pest, cholera en tyfus'. Na het uitspreken van deze woorden verlaten de fracties van SP, Zuid Centraal en Pro Arnhem demonstratief de raadszaal. De toon van de preferendumcampagne is gezet.

#### *Vuur van de democratie*

De tegenstanders roeren zich met manifestaties en protestbijeenkomsten waarin de Rijnboogplannen en de havenontwikkeling worden gehegeld. Daarbij richt de kritiek zich met name op de geplande hoogbouw in het gebied Coehoorn-Zuid, die de karakteristieke *skyline* van Arnhem ingrijpend zou veranderen. Om de kiezer te verduidelijken dat de havenontwikkeling niet op zichzelf staat, wordt in de campagne geprobeerd een verband te leggen tussen de havenvarianten en de onderdelen van de Rijnboogplannen die geen onderwerp zijn van het preferendum. 'Hoe dieper de haven, hoe hoger de torenflats in Coehoorn-Zuid', zo wordt de kiezers voorgehouden. In de weken voorafgaand aan het preferendum verspreiden SP, Zuid Centraal en pro Arnhem een eigen preferendumkrant, waarin de gevaren van de haven- en Rijnboogontwikkeling breed worden uitgemeten. Op de voorkant van de tegenstanderskrant wordt een satirische tekening uit De Gelderlander afgebeeld, die suggereert dat hoge torenflats het zicht op de haven zullen ontnemen. Onder het motto '*Kort, lang, sluis: blijf thuis*' wordt de Arnhemse kiezer opgeroepen om niet te gaan stemmen.

Dat het betrekkelijk eenvoudig lukt om vrijwilligers te vinden die de campagnekrant huis-aan-huis verspreiden, laat zien dat de tegenstandersactie in Arnhem een gevoelige snaar raakt. Dat ook partijleden van VVD, PvdA, CDA en GroenLinks zich aanmelden als vrijwilliger voor de tegenstanderscampagne, onderstreept dat nog eens. De omvang van het verzet tegen de havenplannen blijkt ook uit de respons op de oproep om de stemkaart in te leveren. SP, Zuid Centraal en pro Arnhem stellen voor om die stemkaarten demonstratief te verbranden in het 'vuur van de democratie'. Jansbeek Boven Water en Stadsschoon hebben hier om principiële redenen moeite mee omdat hieruit een minachting voor het democratisch stemrecht zou blijken. Zij roepen daarom op om de stemkaarten bij hen in te leveren, waarna ze later aan het gemeentebestuur zullen worden aangeboden. Uiteindelijk worden ruim 3500 stempassen ingeleverd, hetgeen neerkomt op ongeveer 3% van alle stemgerechtigden. Het verzet tegen de plannen en de boycotactie tegen het preferendum, blijken vooral gehoor te vinden bij de oudere inwoners van Arnhem. Onder hen zijn nogal wat plichtsgetrouwe kiezers, die deze keer voor het eerst in hun leven afzien van hun democratisch stemrecht.

### *Het gevoel van de stad*

De brede steun die de boycotactie en het verzet tegen de havenontwikkeling oproept, maakt duidelijk dat de boycotactie appelleert aan een aantal gevoelens die in Arnhem vrij sterk worden beleefd. Die gevoelens hebben allereerst te maken met een latent wantrouwen en cynisme jegens de overheid dat altijd aanwezig is bij bepaalde delen van de bevolking. Dat de Arnhemse gemeenteraad een referendumaanvraag over de wenselijkheid van het Havenkwartier heeft verworpen, versterkt dat cynisme en wantrouwen nog eens. Ten tweede is er een vrij breed beleefde onvrede over de manier waarop de gemeente grote projecten in de stad uitvoert. Ze kosten te veel, duren te lang, en bezorgen bij elkaar genomen teveel overlast, zo is het algemeen gevoelen. Dat de herinrichting van de stationszone (Arnhem Centraal) op dat moment met vertragingen en kostenoverschrijdingen kampt en veel hinder met zich meebrengt, plaatst de ontwikkeling van het Havenkwartier daarmee in een negatief daglicht. *'Niet nog een extra bouwput in de binnenstad'*, is een veelgehoorde reactie op de havenplannen. Een andere populaire opvatting is dat het college van B&W met prestigieuze projecten zijn wil aan de stad oplegt, waarbij geen rekening wordt gehouden met de wens om het historisch karakter van de binnenstad te behouden. De beeldvorming rond de plannen van De Solà-Morales, die ogenschijnlijk weinig ruimte lieten voor inbreng uit de stad, gaf nog eens extra voeding aan het idee dat het stadsbestuur weinig rekening houdt met wat er leeft en speelt in de stad.

### *Onverwachte dynamiek*

De tegenstanders SP, Zuid Centraal, Pro Arnhem, Jansbeek Boven Water en Stadsschoon doen er alles aan om de bevolking te sterken in de opvatting dat het stadsbestuur zijn plannen probeert door te drukken zonder rekening te houden met de wensen van de bevolking. De Havenkwartier-DVD die was bedoeld om de kiezers op een aansprekende manier voor te lichten over de drie varianten, wordt zo afgedaan als propaganda op kosten van de belastingbetaler. De neutrale informatievoorziening over iedere variant, die vanuit de gemeentelijke preferendumlogica gewenst was, wordt uitgelegd als een bevestiging van het idee dat er geen wezenlijke verschillen zijn tussen de varianten en dat er eigenlijk niets te kiezen valt. Door deze onverwachte dynamiek krijgen de door het stadsbestuur ondersteunde activiteiten waarin over de havenvarianten wordt gediscussieerd, ineens een ander karakter. Zo komen de meeste activiteiten die in het kader van de 'budget-voor-debat' regeling zijn gesubsidieerd, ineens in de schaduw te staan van de tegenstanderscampagne die veel meer aandacht trekt.

### *Veranderde preferendumlogica*

De preferendumboycot en de campagne tegen de havenplannen ondergraven de uitgangspunten van de preferendumcampagne zoals die door het gemeentebestuur was bedacht. In plaats van een discussie over de drie havenvarianten, gaat het debat nu ineens over de wenselijkheid van

het Havenkwartier waarover de gemeenteraad zich al eerder had uitgesproken. De beoogde zakelijke discussie over de voor- en nadelen van iedere havenvariant, ontwikkelt zich nu tot een politieke discussie over de inrichting van Rijnboog. Wat vooraf was bedacht als een door het gemeentebestuur gefaciliteerd maatschappelijk debat tussen voor- en tegenstanders van de havenvarianten, wordt nu een debat waarin het stadsbestuur fel wordt bekritiseerd. Het referendum dat was bedoeld om draagvlak voor de plannen te creëren, wordt nu aangegrepen om het verzet hiertegen te mobiliseren. De referendumsuitslag zal in deze nieuwe logica niet aangeven welke haven de bevolking wenst, maar zal eerder zeggen dat een haven ongewenst wordt gevonden.

### **3.5 Informeren of overtuigen?**

Dat de vooraf bedachte campagnestrategie wordt ontregeld door de tegenstanders van het referendum, leidt niet tot een koerswijziging van het gemeentebestuur. In plaats daarvan blijft men vasthouden aan de uitgangspunten van de referendumcampagne. Kritiek op de nut en noodzaak van de havenontwikkeling, worden gepareerd met zakelijke informatie over het referendum en de drie varianten.

#### *Gemeenteraad*

De raadsfracties van collegepartijen PvdA, CDA en GroenLinks en van Rijnboog-voorstanders VVD en D66 zijn enigszins in verlegenheid gebracht door de tegenstanderscampagne. Aanvankelijk schat men in dat het verzet tegen het Havenkwartier beperkt is, en ziet nog niet de noodzaak om hierop te reageren. Verder hebben de meeste raadsfracties vooraf bepaald dat ze zich niet intensief met de referendumcampagne zullen bemoeien. De raad heeft om advies gevraagd over de invulling van het Havenkwartier: de bevolking is nu aan zet. Om die reden nemen de betreffende raadsfracties een nogal afstandelijke houding in tijdens de campagne. Als ze de door het projectteam Rijnboog en anderen georganiseerde discussiebijeenkomsten bezoeken, houden ze zich over het algemeen op de vlakte. De kritiek op de havenontwikkeling die tijdens deze bijeenkomsten steeds vaker naar voren wordt gebracht, wordt niet beantwoord met pleidooien waarin de wenselijkheid van het Havenkwartier wordt benadrukt. Wat hierbij verder een rol speelt, is dat een aantal raadsfracties intern verdeeld zijn over het Havenkwartier. Ook dat maakt het moeilijk om SP, Zuid Centraal, Pro Arnhem, Jansbeek Boven Water en Stadsschoon van repliek te dienen. Dit alles maakt dat de raad blijft vasthouden aan de oorspronkelijke uitgangspunten van het referendum, en niet inspeelt op het gegeven dat de referendumcampagne inmiddels een heel ander karakter heeft gekregen.

### *College*

Ook het college weet niet goed om te gaan met het veranderde karakter van de preferendumcampagne. Met een beroep op de gemaakte afspraken in de gemeenteraad en omwille van de zorgvuldigheid van het preferendumproces, blijven de wethouders vasthouden aan de uitgangspunten van het preferendum. De wethouders Van Bodegraven en Hoeffnagel treden op als het gezicht van de preferendumcampagne; de een als verantwoordelijke voor de havenontwikkeling, de ander vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het preferendum. Ze treden veelvuldig op tijdens campagnebijeenkomsten. In de geest van de preferendum-uitgangspunten richten ze zich daarbij vooral op het geven van objectieve informatie en het weerspreken van foutieve of tendentieuze berichtgeving. Er worden weinig pogingen ondernomen om tegenstanders en neutrale kiezers te overtuigen van de nut en noodzaak van de havenontwikkeling. Een politiek en publicitair tegenoffensief tegen de boycotactie blijft achterwege. Wethouder Van Bodegraven heeft zich ingesteld op een andere preferendumcampagne (waarin het gemeentebestuur een beperkte rol heeft) en is rond de start van de campagne afwezig. Hoewel hij twee weken voor het preferendum weer terug is en maar weinig campagneactiviteiten heeft gemist, wordt zijn afwezigheid door de tegenstanders publicitair uitgebuit. Met uitzondering van wethouder Hoeffnagel, spelen de andere collegeleden een geringe rol in de preferendumcampagne. Dit beperkt de mogelijkheden van het gemeentebestuur om zich te verweren tegen de toenemende kritiek op het havenplan en het preferendum hierover. Dat wordt versterkt door het gegeven dat coalitiefracties geen ondersteunende rol spelen in de verdediging van de havenontwikkeling en het preferendum.

### *Geen weerwoord*

Door vast te houden aan de oorspronkelijke uitgangspunten van het preferendum, spelen raad en college niet in op het veranderde karakter dat de preferendumcampagne heeft gekregen. De preferendumcampagne blijft zich daarom richten op het informeren van de kiezers over de havenvarianten, terwijl het eigenlijk nodig is om ze te overtuigen van de wenselijkheid van de havenontwikkeling. Oproepen van communicatiemedewerkers van het projectbureau Rijnboog om de tegenstanders van de havenplannen feller van repliek te dienen en de voorstanders van de haven meer te ondersteunen, vinden nauwelijks gehoor. Raad en college hebben zich ingesteld op een andere preferendumcampagne, en blijken niet in staat of bereid om snel het roer om te gooien. Hoewel vooraf in interne stukken van het gemeentebestuur was gewaarschuwd voor het afbreukrisico van een 'mislukt' preferendum, blijft een serieuze reactie op de aangekondigde preferendumboycot uit. Het gevolg hiervan is dat de tegenstanders alle ruimte krijgen om hun bezwaren tegen het Havenkwartier en de besluitvorming hierover naar voren te brengen. Dat zij nauwelijks weerwoord krijgen, versterkt bij de bevolking het gevoel dat er een



kern van waarheid schuilt in de naar voren gebrachte bezwaren tegen het preferendum over het Havenkwartier.

### **3.6 Het signaal van de kiezers**

Het gematigde vertrouwen waarmee het gemeentebestuur aan de preferendumcampagne was gestart, is op de preferendumdag volledig verdwenen. De positieve sfeer die bij de stadsdialoog over de havenvarianten de boventoon gevoerd had, heeft plaatsgemaakt voor een overheersend kritische toon. Niemand verwacht meer dat de opkomstdrempel van 30% wordt gehaald. De vraag is niet of de opkomst lager zal zijn, maar hoeveel lager de opkomst zal zijn. Volgens de landelijke media, die de laatste dagen voor het preferendum steeds meer aandacht besteden aan de volksraadpleging over het Arnhemse Havenkwartier, heeft dit alles te maken met de opzet van het preferendum. Als men alleen kan kiezen tussen drie varianten van hetzelfde omstreden plan, zal de animo om te gaan stemmen gering zijn, zo betogen zij in commentaren op het Arnhemse nieuws.

#### *Verkiezingsdag*

Zoals verwacht wordt de preferendumdag gedomineerd door beelden van lege stemlokalen waar de dienstdoende medewerkers te verveling proberen te verdrijven. Plaatselijke media vergelijken de Arnhemse stembureaus met stiltecentra. De opkomst zakt met 10,2% nog net niet door de magische 10%-grens, maar is toch veel lager dan de opkomst waar aanvankelijk op was gerekend. Van de mensen die wel zijn gaan stemmen, kiest 11,7% voor Kort, 41,3% voor Lang, terwijl 47,0% zijn voorkeur voor Sluis uitspreekt. Met een verschil van 647 stemmen is Sluis hiermee de winnende havenvariant. Hoewel het preferendum formeel ongeldig is, wordt de uitslag wel bekend gemaakt. Omdat er al rekening mee was gehouden dat het moeilijk zou zijn om de opkomstdrempel te halen, was immers vooraf al bepaald dat het de raad vrij staat om de preferendumuitslag mee te laten wegen in de besluitvorming over de haven.

#### *Onderzoek naar stemmotieven*

Omdat het onduidelijk is hoe de lage opkomst bij het preferendum moet worden geïnterpreteerd, worden er twee onderzoeken uitgevoerd onder niet-stemmers. Een snel uitgevoerd onderzoek in opdracht van Omroep Gelderland wijst uit dat het ontbreken van 0-optie de belangrijkste reden om niet te gaan stemmen. Dat wil overigens niet zeggen dat alle niet-stemmers ook voor die 0-optie gekozen zouden hebben. Ongeveer 45% zou tegen de haven hebben gestemd als dat mogelijk was. In weerwil van de veelgehoorde opvatting dat de preferendumboycot kan worden uitgelegd als een protest tegen de voorgenomen havenontwikkeling, blijkt een kleine meerderheid van de thuisblijvers dus voor de aanleg van een haven in het Rijnbooggebied te zijn. In opdracht

van het stadsbestuur wordt even later door een gerenommeerd onderzoeksbureau een uitgebreider onderzoek verricht naar de motieven van de niet-stemmers. De resultaten hiervan komen in grote lijnen overeen met die van het eerdere onderzoek.

#### *Preferendumlogica werkt door*

Dat bijna 90% van de Arnhemmers niet heeft deelgenomen aan het referendum, wordt door de tegenstanders als een succes gevierd. Volgens hen hebben de kiezers hiermee duidelijk gemaakt dat de havenplannen massaal worden afgewezen. Het college denkt hier anders over. Hoewel het referendum ongeldig is, stelt zij toch voor de referendumuitslag te volgen en variant Sluis vast te stellen als de variant voor de verdere ontwikkeling van het Havenkwartier. Volgens SP, Zuid Centraal, Pro Arnhem, Jansbeek Boven Water en Stadsschoon heeft de kiezer een heel ander signaal gegeven. Zij reageren met ontzetting op het collegevoorstel. In de gemeenteraadsvergadering van 26 juni, dient de SP een motie van afkeuring in tegen de handelswijze van het college, terwijl Zuid Centraal aandringt op een dialoog met maatschappelijke organisaties over de havenontwikkeling. Ook de ChristenUnie, die steeds kritisch tegenover het referendum heeft gestaan maar er toch aan heeft meegewerkt, dringt erop aan om de beslissing over de havenvarianten uit te stellen. De VVD vindt dat het gemeentebestuur eerst verantwoording moet afleggen over het mislukte referendum voordat de besluitvorming over het Havenkwartier kan worden hervat. Uiteindelijk wordt het collegevoorstel aangenomen door een brede raadsmeerderheid van PvdA, CDA, GroenLinks, VVD en D66, onder voorwaarde dat er een raadswerkgroep komt die de uitwerking van het Havenkwartier en de geplande hoogbouw in Coehoorn-Zuid in samenspraak met de bevolking gaat begeleiden. Na tien jaar discussie moet er nu eindelijk worden begonnen met de aanpak van het zuidelijke deel van de binnenstad, zo betogen deze fracties. Omdat goede en gedetailleerde inspraak van de bevolking noodzakelijk is en een snelle uitvoering kan worden bevorderd door de betrokkenheid van de burgers te vergroten, moeten burgers een duidelijke rol krijgen in de verdere ontwikkeling van de Sluis-variant. Op die manier hoopt de raad enigszins tegemoet te komen aan het signaal dat met de referendumboycot is afgegeven.

### **3.7 Dammen op een schaakbord**

Achteraf gezien kan het verloop van het referendum worden gezien als een poging om op een schaakbord te dammen. Omdat de tegenstanders met hun boycotactie het speelveld hadden veranderd, was het stadsbestuur niet meer in staat het spel te spelen waarop het zich had voorbereid. Er werden geen schaakstukken opgesteld, maar bleef men hardnekkig damstenen verplaatsen waardoor men meteen de grip op het spel verloor. Toen duidelijk werd dat SP, Zuid Centraal, Pro Arnhem, Jansbeek Boven Water en Stadsschoon de wenselijkheid van de

havenontwikkeling ter discussie zouden stellen, werd hierop gereageerd door te volharden in de vooraf bedachte preferendumcampagne over de voor- en nadelen van iedere havenvariant. Omdat het stadsbestuur geen publicitair tegenoffensief ondernam tegen de kritieken op Rijnboog en het Havenkwartier, konden de tegenstanders de preferendumcampagne domineren, met alle gevolgen van dien voor de uitkomst van het preferendum.

## 4. Lessen en leerervaringen

### 4.1 Mislukking en succes

Op het eerste gezicht kan Arnhemse preferendum over het Havenkwartier als mislukt worden beschouwd. Ondanks alle inspanningen van het stadsbestuur en de kosten die hiermee waren gemoeid, is het niet gelukt voldoende kiezers te bewegen om aan het preferendum deel te nemen. De opkomst van 10,2% bleef ver onder de opkomstdrempel, waarmee het preferendum ongeldig was. De lage preferendumopkomst werd in een extra negatief daglicht gesteld door de tegenstanders van de Rijnboog-plannen. Dat bijna 90% niet is komen stemmen werd door hen uitgelegd als het gevolg van een succesvolle boycotactie die laat zien dat de bevolking de havenplannen afkeurt. Ook in dat opzicht kan het preferendum worden gezien als een democratische mislukking: behalve dat er geen geldige uitslag kwam, bracht het preferendum er ook geen duidelijk draagvlak voor de ontwikkeling van het Havenkwartier. Als de betekenis van het preferendum voor de lokale democratie wat breder wordt opgevat, is het beeld van de preferendum-effecten echter positiever. Dankzij de activiteiten die het gemeentebestuur in de kader van het plan-van-aanpak-preferendum heeft ondernomen, en dankzij de boycot- en protestacties van de tegenstanders van de havenplannen, is de maatschappelijke betrokkenheid bij de ontwikkeling van Rijnboog flink vergroot. Die betrokkenheid ging duidelijk verder dan de politieke elites, die zich doorgaans met de lokale besluitvorming bemoeien. Het debat in de stad over Rijnboog en het Havenkwartier was intensief, zeker in kwantitatieve zin: de media besteedden veel aandacht aan het referendum en ook in de semi-openbare sfeer (bijeenkomsten, ontmoetingen, feesten en partijen) en in de privé-sfeer (thuis, op het werk) werd vaak over het Havenkwartier en het preferendum gediscussieerd. Dat na het preferendum 95% van de Arnhemmers aangeeft goed op de hoogte te zijn van het preferendumonderwerp, bevestigt dit nog eens. Over de kwaliteit van het debat over het Havenkwartier wordt verschillend gedacht: sommigen vonden het emotioneel en oppervlakkig, anderen geïnformeerd en geëngageerd. Het hangt er maar van af aan welke kant van de discussie over het Havenkwartier men stond, en welke ideeën men heeft over de wijze waarop publieke campagnes gevoerd moeten worden. Vast staat wel dat het preferendum de democratische betrokkenheid bij de besluitvorming over Rijnboog heeft vergroot. De raadscommissie die de ontwikkeling van het Havenkwartier en de geplande hoogbouw in Coehoorn-Zuid in samenspraak met de bevolking gaat begeleiden, kan hier op voortbouwen. Het vertrouwen in het stadsbestuur – dat tijdens de preferendumcampagne ter discussie werd gesteld – zou op die manier kunnen worden vergroot.

- *Les 1: Bouw voort op de democratische betrokkenheid bij de ontwikkeling van het Havenkwartier die tijdens de preferendumcampagne is ontstaan. Op die manier kan het*

*politiek vertrouwen in het stadsbestuur – dat tijdens de preferendumcampagne ter discussie werd gesteld – worden vergroot.*

## **4.2 Timing en opkomst**

Bij het vaststellen van het plan van aanpak voor het preferendum, was men ervan uitgegaan dat de Tweede Kamerverkiezingen in mei 2007 zouden worden gehouden. Door het preferendum op dezelfde dag te organiseren zouden niet alleen kosten worden bespaard, maar zou ook kunnen worden meegelift op de hoge opkomst bij landelijke verkiezingen. Als van de 75% die normaal in Arnhem bij de Tweede Kamerverkiezingen komt stemmen, ongeveer de helft deelneemt aan het preferendum, wordt de opkomstdrempel zonder veel problemen gehaald, zo was de gedachte.

### *De juiste tijd*

De val van het kabinet Balkenende-3, en de vervroegde verkiezingen die hiervan het gevolg waren, zette een streep door de planning van het preferendum. Het vervroegen van het preferendum, zodat het dat gecombineerd kon worden met de Statenverkiezingen van maart 2007, bleek onmogelijk omdat er dan te weinig tijd zou zijn voor de stadsdialoog. Het Arnhemse preferendum werd hierdoor uiteindelijk een op zichzelf staande verkiezing. Dit feit is een belangrijke verklaring voor de lage opkomst (zie bijlage II). Uit een overzicht van in Nederland gehouden referenda blijkt dat de opkomst altijd lager uitvalt als deze niet met andere verkiezingen worden gecombineerd. Op deze manier bezien zou – afhankelijk van de vraag wie men voor de val van het kabinet verantwoordelijk houdt – Ayaan Hirsi Ali, Rita Verdonk of Loesewies van der Laan het mislukken van het Arnhemse preferendum op haar geweten hebben.

### *Opkomst en type referendum*

Bij correctieve referenda die door de bevolking zijn aangevraagd, is de kans groter dat het besluit waarover een referendum wordt gehouden, voldoende omstreden is om kiezers ertoe te bewegen te gaan stemmen. Kiezers zijn immers gemakkelijker te mobiliseren rond besluiten waar zij op tegen zijn, dan met beslissingen die op hun goedkeuring kunnen rekenen. Als het bij een correctief referendum niet lukt de opkomstdrempel te halen, kan dat worden uitgelegd als het ontbreken van grote weerstand tegen het gemeentelijke besluit waarover een referendum is aangevraagd. Het gemeentebestuur heeft democratisch gezien dan de handen vrij om het besluit verder uit te werken. Een hoge of lage opkomst zegt hier dus meer over de omstredenheid van het besluit (en over het vermogen van tegenstanders om het besluit omstreden te maken) dan over het succes van een referendum. Bij raadplegende referenda die op initiatief van het gemeentebestuur worden gehouden, gaat het om de vraag of een besluit wel of niet moet worden doorgezet of - zoals in Arnhem – welke variant van een besluit moet worden uitgewerkt. Omdat

het hier niet per se over omstreden onderwerpen gaat, moet er extra worden geïnvesteerd in opkomstbevordering. Want als de opkomstdrempel niet wordt gehaald, ligt er geen duidelijk advies van de kiezer en staat het gemeentebestuur democratisch gezien met lege handen. Bij een lage opkomst is er hier dus wel sprake van een mislukt referendum.

### *Opkomstdrempel*

Een voor de hand liggende oplossing voor bovengenoemd probleem is het verlagen of afschaffen van de opkomstdrempel voor raadplegende referenda. In de aanloop naar het referendum is dit ook overwogen. Hiervoor waren er niet alleen procedurele redenen (het is niet zorgvuldig om tijdens het spel de spelregels te veranderen), maar ook een inhoudelijke: als de opkomstdrempel wordt verlaagd of verlaten, bestaat het gevaar dat een selecte groep met uitgesproken opvattingen de referendumuitslag gaat bepalen. In tegenstelling tot bij een correctief referendum, waar het in principe gaat om de vraag of voldoende tegenstanders zich tegen een raadsbesluit uitspreken, is het bij een raadgevend referendum juist van belang dat de referendumuitslag een zo getrouw mogelijk beeld geeft van de opvattingen die bij de bevolking leven. Een bijkomend nadeel van het verlagen of afschaffen van de opkomstdrempel bij referenda, is dat dit democratische instrument hiermee zijn waarde en betekenis verliest. Aangezien het de gemeenteraad nog steeds vrij staat om een referendumuitslag naast zich neer te leggen (omdat bindende referenda grondwettelijk niet mogelijk zijn), is het gevaar groot dat een referendum bij een lage opkomst geen serieuze rol meer speelt in het besluitvormingsproces.

### *Lessen*

Om als democratisch instrument goed tot hun recht te komen, zijn raadplegende referenda gebaat bij een hoge opkomst. Om de kans hierop te vergroten, verdient het aanbeveling om deze volksraadplegingen zoveel mogelijk te combineren met andere verkiezingen. De keuze om het Arnhemse referendum te laten samenvallen met de landelijke verkiezingen van mei 2007 was achteraf gezien nogal riskant omdat de timing van het plaatselijke verkiezingsproces hierdoor afhankelijk werd van de grillen van de landelijke politiek. Het is daarom raadzaam om plaatselijke referenda indien mogelijk te combineren met provinciale of Europese verkiezingen (zie bijlage). Een volgende les is dat het onverstandig is om de opkomstdrempel te verlagen of los te laten: ook voor raadplegende referenda als het Arnhemse referendum geldt dat er een minimumopkomst nodig is om tot een eenduidige referendumuitslag te komen die een serieuze rol kan gaan spelen in het besluitvormingsproces.

- *Les 2: Combineer een raadplegend referendum zoveel mogelijk met andere verkiezingen waarvan de verkiezingsdatum onomstotelijk vaststaat. Op die manier kan de opkomst – die bij raadplegende referenda van groot belang is – worden bevorderd.*

- *Les 3: Handhaaf opkomstdrempels bij referenda, anders bestaat het gevaar dat het referendum als democratisch instrument zijn betekenis verliest.*

### 4.3 Preferendumcampagne

Naast de timing van het preferendum zijn ook andere factoren van invloed geweest op de uitslag van het preferendum. Daarbij heeft vooral de preferendumcampagne een belangrijke rol gespeeld. Hierin werd voor burgers duidelijk gemaakt wat er op het spel stond en waarom het van belang was voor een van de havenvarianten te gaan stemmen. De inhoud van de preferendumcampagne, en de wijze waarop verschillende betrokkenen hierin een rol hebben gespeeld, levert voor Arnhem een aantal belangrijke leerervaringen op.

#### *Zakelijkheid*

Het gemeentebestuur koos in zijn gemeentelijke preferendumcampagne voor een zakelijke benadering, waarbij de verschillende havenvarianten zo objectief mogelijk werden toegelicht. Om de schijn van vooringenomenheid te voorkomen, werd de informatie over iedere havenvariant op een eenduidige manier gepresenteerd. Zoals in Arnhem bleek, verhield dit zich slecht met de wetten van de kiezersdemocratie, waarin het gaat om conflict en strijd tussen belangen en opvattingen. Omdat er over de drie havenvarianten geen echte politieke strijd ontstond, sprak de preferendumcampagne zoals die door het gemeentebestuur was bedoeld, nauwelijks tot de verbeelding van het grote publiek. Door de eenvormige presentatie van de havenvarianten kreeg de bevolking het gevoel dat er eigenlijk niets te kiezen was; een gevoel dat nog eens werd versterkt door de tegenstanders van het preferendum. In plaats van een budget voor debat, was het achteraf gezien beter geweest geld te investeren in organisaties die campagne zouden voeren voor één van de havenvarianten. Daarbij kan geleerd worden van ervaringen uit Beverwijk, waar de referendumstrijd tussen de twee rivaliserende voorstellen voor de herinrichting van een vuilnisbelt werd gevoerd door twee maatschappelijke comités waarin ook politieke partijen actief waren (zie bijlage II F). Als er in Arnhem voor iedere havenvariant sterke maatschappelijke steuncomités waren geweest die samen met politieke partijen de tegenstellingen tussen de keuzeopties hadden aangescherpt, zou dat hoogstwaarschijnlijk hebben geleid tot een levendiger preferendumcampagne. Voorwaarde voor zo'n vermaatschappelijking van de preferendumcampagne is natuurlijk wel dat de keuzeopties een duidelijke weergave zijn van onderscheiden belangen en opvattingen. In Arnhem was dat maar in beperkte mate het geval.

### *Politieke overtuigingskracht*

In de zakelijke toon van de gemeentelijke preferendumcampagne weerspiegelt zich een nogal rationalistische democratieopvatting, volgens welke democratische besluitvorming gebaseerd is op een open en eerlijk debat waarin de kracht van het argument de doorslag geeft. Die democratieopvatting paste weliswaar bij de aanvankelijke doelstelling van het preferendum, maar werd door de boycotactie van de tegenstanders van de havenplannen ineens veel minder realistisch. Terwijl het gemeentebestuur bezig was om een open en eerlijk debat over de havenvarianten te organiseren, werd zij ineens geconfronteerd met kritiek op de havenontwikkeling als zodanig. De beoogde zakelijke discussie over de voor- en nadelen van iedere havenvariant, ontwikkelde zich hierdoor tot een politieke discussie over de inrichting van Rijnboog. Voor een succesvol preferendum was het hierdoor niet alleen nodig dat de kiezers goed werden geïnformeerd over de havenvarianten, maar ook dat zij overtuigd werden van de wenselijkheid van de havenontwikkeling. Dat laatste is niet of nauwelijks gebeurd. Het gemeentebestuur heeft er zich onvoldoende rekenschap van gegeven dat de preferendumcampagne met de boycotactie van de tegenstanders ineens een heel andere wending nam. De preferendumcampagne ontwikkelde zich tot een slag om het publiek vertrouwen, waarbij de aantrekkingskracht van symbolen en personen minstens zo belangrijk is als de overtuigingskracht van argumenten. Het kunnen aanvoelen, verwoorden en beïnvloeden van maatschappelijke gevoelens en gevoeligheden is hier van groot belang. De strategie van het stadsbestuur om de kritieken van de tegenstanders met zakelijke argumenten te pareren, was derhalve te beperkt. Behalve dat het alle ruimte gaf aan de tegenstanders om hun bezwaren tegen het havenplan te etaleren, miskende het ook het politieke signaal dat van de boycotactie uitging. Omdat het stadsbestuur geen politiek en publicitair tegenoffensief ondernam, wekte het de indruk dat het zich weinig aantrok van de kritieken op de havenontwikkeling, waarmee onbedoeld voeding werd gegeven aan negatieve beeldvorming over het gemeentebestuur.

### *Lessen*

De preferendumcampagne levert een aantal belangwekkende lessen op voor toekomstige publieke campagnes. De eerste les is dat een zakelijke en objectieve presentatie van preferendumkeuzes zich slecht verhouden met de politieke logica van verkiezingen. Kiezers willen de preferendumkeuzes kunnen herleiden tot betekenisvolle politieke tegenstellingen. Dat kan worden gestimuleerd met maatschappelijke steuncomités die (eventueel samen met politieke partijen) campagne voeren voor een van de preferendumkeuzes. Verder zou de referendumcommissie, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een goede referendum-vraagstelling, er sterker op kunnen toezien dat de onderscheiden varianten duidelijke tegenstellingen weerspiegelen. Een andere les is dat het bij publieke campagnes (zoals preferendumcampagnes) van groot belang is in te spelen op de dynamiek van een campagne. Wie dat niet doet, zoals het



gemeentebestuur bij het referendum, verliest zijn grip op de gebeurtenissen. Door vast te houden aan de vooraf bepaalde uitgangspunten van het referendum, gaf het stadsbestuur de tegenstanders van de havenplannen alle ruimte om het referendum naar hun hand te zetten. De laatste les, in het verlengde hiervan, is dat het stadsbestuur moet reageren op kritiek uit de samenleving. Zelfs als het gaat om zaken waarover al een raadsbesluit is genomen. Het stadsbestuur dient de slag om het publiek vertrouwen aan te gaan als het door anderen wordt uitgedaagd, onder voorwaarde dat de gemeente hierbij geen onevenredig zware middelen inzet. In zo'n slag om het publiek vertrouwen gaat het niet alleen om zakelijke argumenten, maar ook om de overtuigingskracht van ideeën, personen en symbolen.

- *Les 4: Politiseer de tegenstellingen tussen de referendumvarianten; de logica van verkiezingen veronderstelt immers dat er sprake is van duidelijk onderscheiden politieke keuzes.*
- *Les 5: Stimuleer maatschappelijke steuncomités die (eventueel samen met politieke partijen) campagne voor de referendumvarianten gaan voeren. Op die manier ontstaat er een maatschappelijk gedragen referendumstrijd die de betrokkenheid bij het referendum zal vergroten.*
- *Les 6: Houd rekening met de onverwachte dynamiek van een (p)referendumcampagne en speel daarop in. Wie dat niet doet verliest zijn grip op de campagne.*
- *Les 7: Reageer als de juistheid van beslissingen of de geloofwaardigheid van het stadsbestuur worden bekritiseerd. Voorkom dat criticasters in het publieke debat alle ruimte voor zich opeisen. Mobiliseer overtuigingskracht om de slag om het publiek vertrouwen aan te kunnen gaan.*

#### **4.4 Referendum**

De beslissing om het referendum over Rijnboog-Havenkwartier te houden, had meerdere achtergronden. Naast de wens om meer invloed te krijgen op de stedenbouwkundige ontwikkeling van het Rijnbooggebied en burgers hier meer bij te betrekken, voelde een meerderheid van de gemeenteraad ook de behoefte om tegemoet te komen aan het referendumverzoek dat door de politieke partijen SP, Pro Arnhem, Zuid Centraal, ChristenUnie en de actiegroepen Jansbeek Boven Water en Stichting Stadsschoon was ingediend. Zeker omdat het hiervoor ingezamelde handtekeningen met 1765 ruim boven het benodigde aantal van 750 lag. Deze beweegredenen, en de wijze waarop ze zijn uitgewerkt in de verschillende referendum-spelregels, hebben de uitkomsten van het referendum op verschillende manieren beïnvloed.

### *Afgewezen referendumverzoek*

Arnhem heeft sinds 2005 een nieuwe referendumverordening die burgers de mogelijkheid geeft een referendum aan te vragen over een voorgenomen besluit. Hiervoor moet eerst een inleidend verzoek worden ingediend, dat ondersteund dient te worden door tenminste 750 kiezers. Als het lukt om hiervoor voldoende steun te verwerven, moet de gemeenteraad beslissen of de kiezers in de gelegenheid worden gesteld een definitief verzoek in te dienen. Voor dit definitieve verzoek zijn ook 750 handtekeningen nodig. Ondanks de ruime steun voor het inleidende verzoek voor een correctief referendum, koos een meerderheid van de gemeenteraad ervoor dit verzoek naast zich neer te leggen. De voornaamste argument hiervoor was dat de besluitvorming over Rijnboog al te ver was gevorderd: het honoreren van het inleidende referendumverzoek zou de ontwikkeling van de plannen voor Rijnboog-Havenkwartier opschorten, waardoor toegezegde subsidies van de Rijksoverheid in gevaar zouden komen. Dat er discussie ontstond over de vraag of het referendumverzoek toegekend moest worden, heeft te maken met het feit dat de Arnhemse referendumverordening de gemeenteraad op dit punt veel beoordelingsvrijheid geeft. Daarnaast is het aantal handtekeningen dat nodig is voor een inleidend verzoek verhoudingsgewijs laag (vergeleken met veel andere gemeenten), waardoor de gemeenteraad een referendumverzoek eenvoudiger naast zich neer kan leggen. Door de drempel voor het referendumverzoek te verhogen, zou kunnen worden bewerkstelligd dat deze zijn politieke vrijblijvendheid verliest.

### *Een ongewenst preferendum*

Om tegemoet te komen aan de wens van de burger om mee te praten over de toekomst van Rijnboog – zoals uit het referendumverzoek was gebleken – werd uiteindelijk gekozen voor een preferendum dat alleen over de invulling van het Havenkwartier zou mogen gaan. Het preferendum was hiermee een oplossing die niemand gewenst had. De Arnhemse SP, Zuid Centraal en Pro Arnhem hadden eigenlijk een referendum gewild en zagen het preferendum als democratische fopspeen die de onvrede over het afgewezen referendum zou moeten wegnemen. De meeste andere partijen hadden in een eerder stadium vergeefs aangedrongen op een referendum, maar vonden dat de besluitvorming hiervoor nu te vergevorderd was. Om enigszins tegemoet te kunnen komen aan het referendumverzoek (en uit vrees voor de electorale gevolgen van de afwijzing ervan), kozen ze voor een preferendum over havenvarianten. Voor hen was het preferendum geen eerste keus: afhankelijk van hun opvattingen over burgerparticipatie hadden de andere raadsfracties liever een 'echt' referendum gehad (maar dan eerder), of helemaal geen referendum. Van een overtuigde keuze voor het preferendum was dus geen sprake, waardoor het moeilijk werd er een succes van te maken.

### *Preferendum of referendum*

Dat het referendumverzoek werd beantwoord met een preferendum, zou ertoe moeten leiden dat het maatschappelijke verzet tegen de havenplannen (dat als vrij beperkt werd ingeschat) plaats zou maken voor betrokkenheid en enthousiasme voor de havenontwikkeling. Die verwachting was op voorhand vrij onrealistisch, zeker in het licht van het eerder aangevraagde referendum. Dit referendumverzoek werd niet alleen door 1765 kiezers ondersteund, maar ook door een aanzienlijk deel van de gemeenteraad (SP, ChristenUnie, Zuid Centraal, Pro Arnhem, D66). Het preferendum bleef hierdoor in het teken staan van het afgewezen referendumverzoek. Dat bleek niet alleen bij de herhaalde discussies over de mogelijkheid van een 0-variant bij het preferendum, maar ook uit het verloop van de preferendumcampagne. Door de kiezers op te roepen het preferendum te boycotten uit protest tegen de havenplannen, werd er informeel alsnog een 0-variant aan de preferendumkeuzes toegevoegd. Hoewel het preferendum een fundamenteel ander instrument is, werd het steeds beoordeeld als een soort correctief referendum. Dit leverde tijdens de referendumcampagne veel vragen en misverstanden op, die door de tegenstanders van het Havenkwartier handig werden uitgebuit. Zo wisten zij met succes te appelleren aan het gevoel van burgers dat zij geen werkelijke invloed hadden, en dat hun steun voor een van de varianten zou worden gebruikt om de havenontwikkeling te kunnen legitimeren.

### *Vraag en antwoord*

Het Arnhemse stadsbestuur heeft enige tijd geworsteld met de vraagstelling van het preferendum. Het probleem hierbij was dat het bij meer dan twee keuzeopties niet eenvoudig is om tot eenduidig interpreteerbare uitslagen te komen. Bij een 40-30-30 verdeling kan de uitslag immers worden uitgelegd als een afwijzing van de winnende variant (een meerderheid van 60% is immers tegen). In gevallen waar er overeenkomsten bestaan tussen de keuzeopties, kan dit achteraf nog veel meer onduidelijkheden opleveren. Dit kan worden opgelost door met een meervoudige vraagstelling te werken, waarbij de kiezer een eerste of tweede keus aangeeft. Het nadeel hiervan is echter, dat de stemprocedure voor de kiezers hierdoor ingewikkelder wordt (zoals ervaringen in Leeuwarden uitwijzen, zie bijlage II D), temeer omdat het lastig uit te leggen is hoe hun stem tot een bepaalde uitslag leidt. In Arnhem, waar de bevolking kon kiezen tussen één korte en twee lange havenvarianten, had de referendumvraagstelling problemen kunnen opleveren bij de interpretatie van de referendumsuitslag. Als de variant Kort zonder absolute meerderheid had gewonnen, had dit immers kunnen worden uitgelegd als dat een meerderheidsvoorkeur voor een lange haven. Omdat een meerderheid koos voor de variant Sluis, bleef dit probleem Arnhem bespaard. Toch deed zich hier een ander probleem voor, dat te maken had met de betekenis die aan de ongeldige preferendumsuitslag werd toegekend. Omdat het stadsbestuur vooraf al vreesde dat de opkomstdrempel niet zou worden gehaald, werd

gesteld dat de gemeenteraad in dat geval de vrijheid had om de preferendumuitslag toch te volgen. Hoewel de gemeenteraad natuurlijk het recht niet ontzegd kan worden om de uitslag van een ongeldig referendum in de besluitvorming te betrekken, is het niet geloofwaardig om vooraf af te spreken dat de uitslag van een ongeldig referendum gevolgd zal worden. De vooraf bepaalde (en in de referendumverordening verankerde) opkomstdrempel heeft dan geen enkele betekenis meer. In Arnhem bleek hier na afloop van het referendum inderdaad weinig waarde aan te worden toegekend. Ondanks het feit dat bijna 90% van de kiezers niet had deelgenomen aan het referendum, stelde het college voor om de winnende variant uit te werken. Met het aanvullende voorstel van de gemeenteraad om de bevolking hier nadrukkelijk bij te betrekken, werd nog enige gevoeligheid getoond voor het signaal dat met de lage opkomst was afgegeven.

### *Lessen*

Uit de keuze voor het referendum en de hierbij gehanteerde spelregels kunnen een aantal lessen worden getrokken. De eerste les is dat omstreden besluiten (waarvan de wenselijkheid ter discussie staat) zich vooral lenen voor correctieve referenda, terwijl preferenda beter kunnen worden ingezet bij onderwerpen waarbij alleen nog maar de uitwerkingsvraag aan de orde is. Het referendum over Rijnboog-Havenkwartier riep weerstanden tegen dit plan op, die met het referendum niet konden worden gekanaliseerd. De tweede les is dat de keuze voor een democratisch instrument uit volle overtuiging moet worden genomen. Als het als tweede keuze wordt gezien, zal voor betrokkenen moeilijk zijn om de inzet te leveren die nodig is om er een succes van te maken. De derde les luidt dat preferenda met meer dan twee keuzeopties moeten worden ontraden, omdat ze erg snel tot moeilijk interpreteerbare resultaten leiden. Als het van belang is dat de bevolking zich uitspreekt over meer dan twee verschillende opties van een besluit, dan ligt een meningspeiling zoals die in Nijmegen over Plein 1944 is gehouden meer voor de hand (zie bijlage II C). De laatste les heeft betrekking op de wijze waarop met de uitslag van een ongeldig referendum moet worden omgegaan. Als de opkomstdrempel bij referenda wordt gehandhaafd (zie les 3), dan moet die ook serieus worden genomen. Hoewel het dan nog steeds mogelijk is om de referendumuitslag in de beschouwing te betrekken, kan er geen sprake zijn van automatische zelfbinding (die normaal bij referenda wordt afgesproken).

- *Les 8: Houd alleen preferenda als de uitwerkingsvraag van een besluit aan de orde is. Als de discussie over de wenselijkheid van een besluit nog in volle gang is, is een correctief referendum een meer geëigend instrument om de bevolking zich over het besluit te laten uitspreken.*
- *Les 9: Kies uit volle overtuiging voor een democratisch instrument. Alleen dan lukt het de benodigde inzet te leveren om van het instrument een succes te maken.*

- *Les 10: Houd geen preferenda met meer dan twee keuzeopties, omdat de uitslag hiervan anders vaak moeilijk te interpreteren is. Een meningspeiling is dan een beter alternatief.*
- *Les 11: Neem de opkomstdrempel bij referenda serieus. De referendumcommissie dient hier op toe te zien. Bij een ongeldig referendum kan de raad de uitslag in de beschouwing betrekken, maar het mag in dat geval geen automatisme zijn dat deze wordt gevolgd.*

## 4.5 Lokale democratie

Het referendum over Rijnboog-Havenkwartier stond niet op zichzelf. Het vormde het sluitstuk van een langdurige besluitvormingstraject over het zuidelijke deel van de Arnhemse binnenstad. De manier waarop dit besluitvormingsproces is verlopen, en de wijze waarop de bevolking hierbij is betrokken, zijn op verschillende manieren van invloed geweest op het verloop en de uitkomst van het referendum.

### *Besluiten in beslotenheid*

Omdat de ontwikkeling van de Rijnboog-plannen zich lange tijd in een relatieve beslotenheid hebben voltrokken, moest de Arnhemse bevolking rond het referendum in korte tijd worden geïnformeerd over de inhoud en de achtergronden van de ontwikkeling van Rijnboog en het Havenkwartier. Die informatieachterstand kon niet helemaal worden ingelopen, waardoor de kiezers op een aantal punten niet volledig waren geïnformeerd. Uit onderzoek naar effecten van referendumcampagnes op het kiesgedrag bij referenda in Zwitserland, blijkt dat kiezers zich dan vooral laten leiden door beeldvorming en emoties. Omdat de tegenstanders van de havenplannen hier zoals gezegd beter op inspeelden, konden zij de referendumcampagne gemakkelijk naar hun hand zetten.

### *Geen referendumdreiging*

Dat de bevolking pas laat bij de besluitvorming over Rijnboog betrokken is, heeft ook te maken met het feit dat er nog geen sprake was van een duidelijke referendumdreiging. Niet alleen omdat het college meermalen had toegezegd een referendum over Rijnboog te zullen houden, maar ook omdat er door het aflopen van de Tijdelijke Referendum Wet en de discussie over de nieuwe lokale referendumverordening onduidelijkheid was over de vraag of burgers zelf een referendum konden aanvragen. Het duurde daarom lang voordat er vanuit de samenleving een initiatief kwam om een correctief referendum over Rijnboog aan te vragen. Als zo'n referendumaanvraag eerder een reële mogelijkheid was geweest, had dat er waarschijnlijk toe geleid dat de besluitvorming rond Rijnboog op een andere manier zou zijn ingericht. Een referendum is een instrument voor invloedsuitoefening dat het namelijk ook van zijn anticiperend effect moet hebben. Onder dreiging

van een referendum worden burgers en belanghebbenden nadrukkelijker bij de besluitvorming betrokken. Het beste referendum is in deze optiek een referendum dat niet gehouden wordt.

#### *Nog een referendum?*

Omdat het Arnhemse referendum een voor velen teleurstellend verloop kende, is het begrijpelijk dat de animo beperkt is om aan deze democratische primeur een vervolg te geven. Toch zou het jammer zijn om het referenduminstrument op basis van één negatieve ervaring meteen overboord te zetten. Zeker omdat er nog nooit een referendum op initiatief van de bevolking is gehouden. Er zijn immers goede voorbeelden die laten zien dat vooral dit type referendum de lokale democratie kan versterken (zie bijlage II H). Dat geldt allereerst voor correctieve referenda, die kunnen worden gezien als noodremprocedure waarmee burgers ongewenste besluiten kunnen tegenhouden. Als burgers de mogelijkheid hebben om zo'n referendum aan te vragen, zullen raadsleden beter rekening houden met de gevoelens en gevoeligheden in de samenleving. Het beste referendum is zoals gezegd een referendum dat niet gehouden wordt. Die anticiperende werking van een correctief referendum kan ook bij interactieve besluitvormingsprocessen van dienst zijn: omdat de 'zwijgende meerderheid' een referendum kan aanvragen, wordt voorkomen dat de besluitvorming zich te eenzijdig richt op gevestigde en goed georganiseerde belangen. In aanvulling op correctieve referenda – die reageren op een gemeentelijk besluit – zou ook gepleit kunnen worden voor meer referenda op volksinitiatief. Hierbij kunnen burgers referenda aanvragen over door henzelf geschreven voorstellen. Ook van dit type referendum gaat een anticiperende werking uit die het functioneren van de raad kan versterken: het voorkomt dat de gemeenteraad plaatselijke vraagstukken negeert die sterk leven bij de bevolking. Een gunstig neveneffect van referenda is dat het de maatschappelijke betekenis van politieke partijen kan vergroten. Omdat partijen over de middelen en de organisatie beschikken om de voor een referendumaanvraag benodigde handtekeningen op te halen en campagne te voeren, hebben ze tijdens een referendum veel mogelijkheden om een herkenbare rol te spelen in het plaatselijke politieke debat.

#### *Lessen*

De wijze waarop de burgers bij de besluitvorming over Rijnboog-Havenkwartier zijn betrokken, levert een aantal belangrijke lessen en leerervaringen op. De eerste les is dat het van belang is om burgers eerder deelgenoot te maken van de besluitvorming, ook als deze omvangrijk en complex is. Op die manier kunnen ze meegroeien met de lastige keuzes die tijdens het besluitvormingsproces moeten worden gemaakt. Voorwaarde hiervoor is wel dat het besluit niet meteen al vastligt, zodat er ruimte is voor maatschappelijk en politiek debat hierover. De tweede les is dat correctieve referenda op initiatief van de bevolking een potentieel anticiperend effect hebben. Onder druk van een referendumdreiging, zal de lokale politiek zich eerder rekenschap

geven van de gevoelens en gevoeligheden in de samenleving over een plan of besluit. De laatste les is dat referenda, juist door dit anticiperend effect, de mogelijkheden hebben om het functioneren van de gemeenteraad te versterken. Het voorkomt dat de gemeenteraad problemen veronachtzaamt die sterk bij de bevolking leven.

Kort samengevat kunnen de volgende lessen worden geformuleerd:

- *Les 12: Betrek de bevolking eerder bij besluitvormingsprocessen. Gun ze minstens zo veel tijd om zich plannen eigen te maken, als je er zelf voor nodig hebt gehad.*
- *Les 13: Maak een discussie over plannen sneller mogelijk. Bouw enige ruimte in voor eigen inbreng vanuit de politiek en de samenleving.*
- *Les 14: Gooi het referenduminstrument niet meteen overboord. De mogelijkheid om een correctief referendum aan te vragen, voorkomt dat de gemeenteraad voorbijgaat aan vragen en problemen die in de samenleving spelen. Het beste referendum is zo gezien een referendum dat niet gehouden wordt.*

# Bijlage I: Geraadpleegde bronnen

## A. Literatuur

Boogers, M. (2007), *Lokale politiek: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag: Lemma.

Boogers, M., P.W. Tops (2001), *De Toor'n van de stad'; een essay over het Groninger referendum van 21 februari 2001 en de kwaliteit van de lokale democratie*, Dongen: Pijnenburg uitgevers.

Boogers, M., P.W. Tops (2005), *Hoe het referendum werd 'gewonnen'; een evaluatie van het Groninger referendum van 29 juni 2005*, Dongen: Pijnenburg uitgevers.

Butler, D., A. Ranney (1994), *Referendums around the world*, London: The Macmillan Press Ltd.

Cronin, T.E. (1989), *Direct Democracy: the politics of initiative, referendum and recall*, Cambridge: Harvard University Press.

Derksen, W. en L. Schaap (2007), *Lokaal bestuur*, vijfde druk, Reed Business, 's-Gravenhage.

Gastil, J. en P. Levine (eds.) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Fransisco.

Graaf, L.J. de (2007), *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Eburon, Delft.

Elzinga, D.J., H.G. Hoogers, J. Koopman, B. Thomas (1996), *Het Lokale referendum: een handleiding voor de praktijk*, Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Gallagher, M., Vincenzo Uleri, P. (1996), *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan Press Ltd.

Kaufmann, B. et al. (2005), *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Amsterdam: The initiative & referendum institute Europe.



Klijn, E.-H., J.F.M. Koppenjan (1998), Tussen representatieve en directe democratie. Interactieve besluitvorming en 'de politiek', *Bestuurskunde*, 7 (7), pp. 302-308.

Kriesi, H (2005), 'Argument-Based Strategies in Direct-Democratic Votes: The Swiss Experience', in: *Acta Politica*, vol 40, nr 3 p.299-317.

Lindahl, H., Roermund, B. van. (2000), 'Is er een plaats voor referendum in de representatieve democratie?', in: *Openbaar bestuur, tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek*, Nr 1, p.26-29.

Praag jr, Ph. van (1993), *Een Stem Verder: het referendum in de lokale politiek*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Reneman, D.D. (1997), 'Interactief bestuur met het referendum: Instrument voor communicatie tussen overheid en burgers'. In: *Bestuurskunde*, nr.3, p.108-119.

Rosema, M. (2005), *De stemming in Zwolle: evaluatie van het referendum op 2 maart 2005 over de verordening op de speelautomaathallen*, Enschede: KISS.

Rosema, M. (2006), *De stemming in Leeuwarden: evaluatie van het referendum op 24 mei 2006 over het project Nieuw Zaailand*, Enschede: KISS.

Smith, G. (1976), 'The functional properties of the referendum', in: *European Journal of Political Research*, nr. 1, p. 1-23.

Steur, B. (2005), *De keuze om te kiezen: Referenda in Nederland*, 's-Gravenhage: Elsevier.

Westerloo, G. van (2005), *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam.

## **B. Documenten**

- Diverse adviezen van de Referendumcommissie
- Gemeente Arnhem (2002), *Van Schetsboek naar Masterplan, reacties uit de stad*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2004a), *Arnhem Rijnboog, Masterplan*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2004b), *Plan van aanpak Rijnboog, planvoorbereiding fase 1*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2005a), *Referendumverordening*, Arnhem.

- Gemeente Arnhem (2005b), *Cultuur in Rijnboog, collegenota*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2005c), *Eindrapportage Herdefinitie Rijnboog fase 1*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2006), *Plan van aanpak Preferendum Rijnboog-Havenkwartier*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2007a), *Preferendum Rijnboog-Havenkwartier. Verslaglegging stadsdialoog*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2007b), *Bijlage eindrapportage stadsdialoog; verslag mobiele teams*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2007c), *Eindrapportage werkgroep varianten deel 1*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2007d), *Eindrapportage werkgroep varianten deel 2*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2007e), *Raadsvoorstel vraagstelling en varianten Preferendum Havenkwartier Rijnboog*, Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2007f), *Raadsvoorstel vraagstelling en spelregels preferendum Havenkwartier Rijnboog*, Arnhem.
- Manuel de Solà-Morales Architecte en Urhahn Urban Design B.V. (2005), *Masterplan Ontwerputwerking optimaliseringsstudie fase 1*.
- Tangram (2007), *Preferendum Arnhem 2007*, onderzoeksrapport naar de opkomst.
- TNS NIPO (2007), *Kiezersonderzoek preferendum Arnhem*, Amsterdam.

#### **Kranten en periodieken**

- Artikelen uit 'De Gelderlander' gedurende de periode 1 januari 2006 – 28 juli 2007
- Rijnboogkrant in de periode februari 2002 – februari 2007
- Campagnemateriaal preferendumcampagne

#### **Internet**

- [www.rijnboog.nl](http://www.rijnboog.nl)
- [www.stadsschoon.nl](http://www.stadsschoon.nl)
- [www.jansbeekbovenwater.nl](http://www.jansbeekbovenwater.nl)
- [www.arnhem.nl](http://www.arnhem.nl)

## Bijlage II: Andere volksraadplegingen in Nederland

### A. Referendum stationsgebied Utrecht, 2002

In Utrecht konden burgers op 15 mei 2002 (gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen) kiezen tussen twee uitgewerkte plannen over het Stationsgebied. Het nieuw aangetreden gemeentebestuur besloot in 2001 dit te doen middels een raadplegend referendum. Dat zou de betrokkenheid van de Utrechters vergroten, draagvlak voor een ontwikkelingsvisie creëren en de garantie geven dat er daadwerkelijk iets zou gebeuren. De vraagstelling was: "Welke visie op de toekomst van het Stationsgebied kiest u?", waarbij burgers naast *Visie A* en *Visie 1* ook *blanco* konden stemmen. Uiteindelijk bracht 65,3% van de Utrechtse bevolking haar stem uit, waarbij 70,7% voor *Visie A* en 29,3% voor *Visie 1* koos. In deze stemverhouding is niet meegenomen de 16,0% die blanco heeft gestemd als protest tegen een *tweekeuzenreferendum*. Deze stemmen tellen niet mee in de uitslag. Nadat de uitslag bekend was heeft de gemeenteraad in de eerstvolgende vergadering het besluit genomen om ook voor visie A te kiezen.

**Kenmerken:**

Type volksraadpleging:	Raadplegend referendum
Vraagstelling:	Keuze uit twee planvisies
Opkomstpercentage:	65,3%
Uitslag:	70,7% voor Visie A
Moment:	Gelijktijdig met TK verkiezingen, 15 mei 2002
Uitslag overgenomen door raad:	Ja
Bijzonderheden:	ruim 16% van de stemmen was blanco

### B. Burgermeestersreferendum Utrecht, 2007

In Utrecht werd op 10 oktober 2007 een *burgemeestersreferendum* gehouden. Na een zorgvuldige voorbereiding had de vertrouwenscommissie twee kandidaten geselecteerd. Dit waren R. Pans (PvdA) en A. Wolfsen (PvdA). Dit leidde meteen tot discussie over de mate waarin de keuzes onvoldoende onderscheidend zouden zijn, omdat beide kandidaten lid zijn van de PvdA. Utrechters spraken in dit verband over 'lood om oud ijzer'. Het burgemeestersreferendum van Utrecht heeft hier landelijk aandacht door gekregen. Uiteindelijk is slechts 9,3% van de Utrechtse bevolking gaan stemmen. Daarmee was de uitslag ongeldig. De gemeenteraad van Utrecht heeft A. Wolfsen (72,6% van de stemmen) voorgedragen voor benoeming, die op 2 januari 2008 is geïnstalleerd als nieuwe burgemeester van Utrecht.

**Kenmerken:**

Type referendum:	Burgemeestersreferendum
Vraagstelling:	Keuze tussen twee kandidaten
Opkomstpercentage:	9,3%
Uitslag:	Kandidaat A. Wolfsen, 72,6%
Moment:	10 oktober 2007
Uitslag overgenomen door raad:	Ja. A. Wolfsen is voorgedragen en wordt nieuwe burgemeester

### C. Meningspeiling Nijmegen, 2004

In augustus 2002 besloot het gemeentebestuur van Nijmegen dat *Plein 1944* herontworpen en ontwikkeld moest worden. De bevolking mocht meebeslissen. In januari 2004 werd een *meningspeiling* gehouden op internet onder Nijmegenaren vanaf twaalf jaar. De bevolking kon kiezen tussen *twee plannen* voor de nieuwe inrichting van Plein 1944. Er waren acht plannen ingediend, welke werden beoordeeld door een vakjury en een beoordelingscommissie. Op basis daarvan selecteerde het gemeentebestuur twee plannen die aan de bevolking werden voorgelegd. De rolverdeling was dat het college communiceerde over de meningspeiling en de twee ontwikkelaars communiceerden hun plan. In totaal hadden bijna 25.000 mensen een 'elektronische' stem uitgebracht. *68% van de stemmen ging naar 'Een Plein voor Iedereen'*. De gemeenteraad heeft zich aangesloten bij de uitkomst van de meningspeiling.

**Kenmerken:**

Type volksraadpleging:	Meningspeiling
Vraagstelling:	twee plannen geselecteerd uit acht ingebrachte plannen
Opkomst:	Bijna 25.000 Nijmegenaren ouder dan 12 jaar
Uitslag:	'Een plein voor iedereen', 68%
Moment:	Januari 2004
Uitslag overgenomen door raad:	Ja

### D. Referendum Leeuwarden, 2006

In Leeuwarden is een *raadplegend* referendum gehouden over het plein Zaailand. In de vergadering van 30 januari 2006 heeft de raad dit besloten nadat was ingestemd met de voorstellen van het college voor het project Nieuw Zaailand. De *vraagstelling*, overgenomen van de referendumcommissie, *was getrapt*: bij de eerste vraag moesten kiezers voor of tegen stemmen en bij de tweede vraag moesten zij kiezen voor twee varianten van het project. Op 24 mei 2006, de dag voor Hemelvaartsdag, ging 43% van de Leeuwarders stemmen: 38% voor en 62% tegen bij de eerste vraag. Bij de tweede vraag gaven de meeste kiezers aan voor geen enkele variant te zijn, omdat ze tegen het hele project waren. De gekwalificeerde meerderheid was met deze *uitslag niet gehaald*, waardoor er voor de raad ruimte tot discussie was. *De raad besloot* in tegenstelling tot de meerderheid van de bevolking *om het plan toch uit te voeren*.

**Kenmerken:**

Type volksraadpleging:	Raadplegend referendum
Vraagstelling:	Getrapt, twee vragen
Opkomstpercentage:	43%, geen gekwalificeerde meerderheid
Uitslag:	Tegen
Moment:	24 mei 2006
Uitslag overgenomen door raad:	Nee, geen gekwalificeerde meerderheid tegen het plan.

## E. Referendum Middelburg, 2006

In september 2005 werd in Middelburg de bouw van een nieuw prestigieus theater stilgelegd, omdat de bouwput vol grondwater liep en omliggende huizen verzakten. Twee van de vier wethouders traden af. De gemeenteraad was verdeeld en besloot een *volksraadpleging* te houden, waarbij de Middelburgers konden kiezen uit *vijf oplossingen* voor het nieuwe theater. Zo kozen ze op 7 maart 2006 niet alleen een nieuwe gemeenteraad. De toenmalige gemeenteraad gaf aan zich politiek en moreel gebonden bij een *opkomstdrempel van meer dan 50%*. Die opkomstdrempel werd gehaald, 57,13% ging stemmen. Een andere voorwaarde was dat 40% van de inwoners dezelfde variant moest kiezen of dat de variant met de meeste stemmen 10% meer stemmen zou halen dan de andere varianten. Deze laatste voorwaarde was niet gehaald en dus was er nog steeds geen oplossing voor het (overigens wel gewenste) theater. De oplossing die de meeste stemmen heeft gekregen van de burgers is uiteindelijk door het nieuwe gemeentebestuur gebruikt als tussenstap om een lange theaterloze periode te voorkomen.

### Kenmerken:

Type volksraadpleging:	Raadplegend referendum
Vraagstelling:	Vijf oplossingsrichtingen
Opkomstpercentage:	57,3%
Uitslag:	Tegen het doorbouwen aan de Zuidsingel
Moment:	Gelijktijdig met gemeenteraadsverkiezingen, 7 maart 2006
Uitslag overgenomen door raad:	Ja

## F. Referendum Beverwijk, 2007

Tegelijkertijd met de *provinciale statenverkiezingen* (7 maart 2007) konden de burgers van Beverwijk in een *referendum* kiezen voor een recreatiegebied met golfbaan of een park. De gemeenteraad kwam er niet uit hoe het gebied dat toen een vuilnisbelt was, moest worden ingericht. De campagne werd gevoerd door twee maatschappelijke steuncomités die ieder een van de referendums opties bij het publiek onder de aandacht bracht. 42% van de kiezers is komen stemmen. Een meerderheid stemde voor het park (Aagtenpark) en de raad volgde de kiezers.

### Kenmerken:

Type volksraadpleging:	Raadplegend referendum
Vraagstelling:	Twee keuzen: Aagtenpark en Hooge Wijkse
Opkomstpercentage:	42%
Uitslag:	Aagtenpark
Moment:	Gelijktijdig met PS verkiezingen, 7 maart 2007
Uitslag overgenomen door raad:	Ja

## G. Referendum in Leiden, 2007

In Leiden werd een *raadplegend keuzereferendum* gehouden over de vraag of de RijnGouwelijn door het centrum moest komen. Dit gebeurde op 7 maart 2007, tegelijkertijd met de provinciale statenverkiezingen. Omdat bij de RijnGouwelijn meerdere gemeentes betrokken zijn, kon het voor/tegen referendum in Leiden niet bindend zijn voor de provincie Zuid-Holland en de overige gemeenten. De uitslag van het referendum is wel bindend voor de stad Leiden. De inwoners van Leiden stemden massaal *tegen* de komst van de RijnGouwelijn. De gemeente Leiden presenteerde in juli 2007 een alternatief plan voor de spoorlijn. Inmiddels heeft de provincie Zuid Holland besloten om de RijnGouwelijn toch door het centrum van Leiden te laten lopen. Dit was voor het college van Leiden de aanleiding om op te stappen.

### Kenmerken:

Type volksraadpleging:	raadplegend referendum
Vraagstelling:	Twee keuzen: voor/tegen
Opkomstpercentage:	42%
Uitslag:	Tegen, 68,9%
Moment:	Gelijktijdig met PS verkiezingen, 7 maart 2007
Uitslag overgenomen door raad:	Ja, maar provincie Zuid Holland heeft gebruik gemaakt van hun 'doorzettingsmacht' en heeft de beslissing naast zich neergelegd.
Bijzonderheden:	Het college van B&W is hierdoor gevallen

## H. Referenda in Groningen, 2001, 2006

Het Groningse referendum over de herinrichting van de Grote Markt in februari 2002 liep voor het stadsbestuur op een groot debacle uit. De opkomst was hoger dan bij vergelijkbare referenda die tot dan toe in Nederland waren gehouden; een massale meerderheid stemde tegen. Hierna beleefde de besluitvorming over de toekomst van de Grote Markt een nieuwe start. Burgers, bewonersorganisaties, ondernemers, architecten en andere groepen uit de stad werden in een langdurig interactief proces bij de besluitvorming betrokken. Het uiteindelijke plan voor de ontwikkeling van een groot cultureel centrum aan de Grote Markt (Groninger Forum) kon daarom gemakkelijk als een plan van de stad worden gepresenteerd. Het lukte de tegenstanders van de plannen wel om een referendum hierover aan te vragen, maar niet om voldoende steun tegen het plan te mobiliseren. Van alle kiezers stemde 56% voor de plan, hetgeen vrij uitzonderlijk is bij correctieve referenda. De opkomst was 38% Omdat niet aan de eis werd voldaan dat tenminste 30% van de kiesgerechtigden tegen moet hebben gestemd, werd het referendum als niet gehouden beschouwd.

### Kenmerken:

Type volksraadpleging:	correctieve referenda
Vraagstelling:	voor/tegen
Opkomstpercentage:	56% (2001), 38% (2006)
Uitslag:	81% tegen (2001), 53% voor (2006)
Moment:	niet gekoppeld met andere verkiezingen, 21 februari 2001, 29 juni 2006
Uitslag overgenomen door raad:	ja (2001); referendum ongeldig omdat onvoldoende mensen tegen hebben gestemd (2006)
Bijzonderheden:	Hier geldt net als in Leeuwarden de gekwalificeerde meerderheids-eis: tenminste 30% van de kiesgerechtigden moet voor of tegen hebben gestemd.

## Bijlage III: Lijst met gesprekspartners

- Dhr. S. van Bodegraven, wethouder ruimtelijke ordening
  - Dhr. W.J.C. Hoeffnagel, wethouder communicatie en publieke dienstverlening
  - Dhr. E. ter Meulen, fractievoorzitter CDA
  - Mevr. W. de Waard, fractievoorzitter GroenLinks
  - Dhr. N. Springeling, raadslid PvdA
  - Dhr. G. Elfrink, fractievoorzitter SP
  - Dhr. B. Tilman, raadslid VVD
  - Dhr. L. van Hoof, projectmanager Rijnboog
  - Mevr. S. Baks, communicatiemedewerker projectteam Rijnboog
  - Dhr. M. Bouman, redacteur De Gelderlander
  - Dhr. J. Wegdam, voorzitter ondernemersvereniging City Centrum Arnhem
  - Dhr. C. van Esch, directeur Gelders Genootschap, ex-raadslid gemeente Arnhem
  - Dhr. P. Baeten, lid preferendumcommissie
  - Dhr. P. van Dijk, voorzitter Stadsschoon
  - Dhr. H. Bod, secretaris Stadsschoon
  - Dhr. F. Rotshuizen, voorzitter Jansbeek Boven Water
  - Dhr. J. Wolthuis, secretaris Jansbeek Boven Water
  - Mevr. F. Duchesne, directeur projecten Bouwfonds MAB
- 
- De voorlopige bevindingen van het onderzoek zijn in een mondelinge presentatie voorgelegd aan een klankbordgroep uit de gemeenteraad, bestaande uit dhr. J. de Wit (fractievoorzitter D66), mevr. M. van Gastel-Schäffner (fractievoorzitter VVD) en dhr. P. Stein (raadslid PvdA). De opmerkingen, aanvullingen en suggesties die door de klankbordgroep naar voren zijn gebracht, zijn verwerkt in het eindrapport.